

VYSOKÁ ŠKOLA BÁŇSKÁ – TECHNICKÁ UNIVERZITA OSTRAVA
EKONOMICKÁ FAKULTA

DIPLOMOVÁ PRÁCE

VYSOKÁ ŠKOLA BÁŇSKÁ – TECHNICKÁ UNIVERZITA OSTRAVA
EKONOMICKÁ FAKULTA

KATEDRA EVROPSKÉ INTEGRACE

Azylová a migrační politika v Evropské unii

Asylum and Immigration Policy in the European Union

Studentka: Klára Chromá

Vedoucí diplomové práce: Ing. Boris Navrátil, CSc.

Ostrava 2008

„Místopřísežně prohlašuji, že jsem celou práci včetně všech příloh vypracovala samostatně.“

V Ostravě dne 25. dubna 2008

.....
Klára Chromá

Především chci poděkovat panu Ing. Borisi Navrátilovi, CSc. za vedení, podnětné připomínky a cenné rady poskytnuté mi při zpracování diplomové práce.

Obsah

Úvod	1
1 Historický vývoj azylové a migrační politiky v Evropské unii	4
1.1 Počátky politické spolupráce	4
1.1.1 Evropské obranné společenství	4
1.1.2 Evropská politická spolupráce	5
1.2 Počátky ochrany lidských práv	6
1.2.1 Všeobecná deklarace lidských práv	6
1.2.2 Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod	7
1.3 Úmluva o právním postavení uprchlíků (Ženevská úmluva)	9
1.3.1 Protokol týkající se právního postavení uprchlíků (Newyorský protokol)	10
1.4 Dublinská úmluva	12
1.5 Maastrichtská smlouva	14
1.6 Amsterdamská smlouva	16
1.6.1 Hlava IV Smlouvy o založení ES	17
1.6.2 Zvláštní postavení některých členských států Evropské unie	19
1.7 Prostor svobody, bezpečnosti a práva	19
1.7.1 Akční plán k Amsterdamu	21
1.7.2 Zasedání Evropské rady v Tampere	21
2 Současná úprava azylu a migrace v evropském kontextu	23
2.1 Dublin II	23
2.1.1 Eurodac	26
2.2 Haagský program (Tampere II)	26
2.2.1 Akční plán k provádění Haagského programu	27
2.3 Nová azylová úprava	28
2.3.1 Kvalifikační směrnice	28
2.3.2 Procedurální směrnice	29
2.3.3 Společný evropský azylový systém	31
2.3.4 Zelená kniha o budoucím společném evropském azylovém systému	32
3 Azylová a migrační politika České republiky	33
3.1 Definice azylu a migrace	33
3.1.1 Oblast migrace	33
3.1.2 Oblast azylu	35
3.2 Právní úprava azylu a migrace v ČR	37
3.2.1 Zákony přijaté v oblasti azylu a migrace	37
3.2.2 Zásady politiky vlády v oblasti migrace cizinců	39
3.3 Azylové řízení v ČR	39
3.3.1 Azylová procedura	40
3.3.2 Problémy azylového řízení a návrhy na zlepšení	42
3.4 Pohyb uprchlíků v ČR	44
3.4.1 Postoj Česka k legální a nelegální migraci	45
3.4.2 Statistiky pohybu uprchlíků v Česku	47
3.5 Problematika schengenského prostoru	54
3.5.1 Česko po vstupu do schengenského prostoru	55
3.5.2 Desatero změn se vstupem Česka do schengenského prostoru	57
3.5.3 Uprchlíci v Česku před a po vstupu do schengenského prostoru	58

4	Srovnání azylové a migrační politiky vybraných zemí EU	60
4.1	Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky	60
4.2	Evropský fond pro uprchlíky	62
4.2.1	Hodnocení implementace Evropského fondu pro uprchlíky	64
4.3	Přístupy k migrační politice v Evropě	66
4.3.1	Přístup k migraci ve Francii	68
4.3.2	Přístup k migraci v Německu	70
4.3.3	Srovnání s přístupem k migraci v Česku	73
	Závěr	77
	Seznam použité literatury	80
	Seznam zkratk	86
	Prohlášení o využití výsledků diplomové práce	88
	Seznam příloh	89

Úvod

Migrace jako snaha či nutnost změnit své působiště, ať už na kratší nebo delší období, je součástí světa napříč stoletími již od dob, kdy se člověk poprvé, tlačен okolnostmi, vydal na cestu do neznámých zemí. Pochopitelně i migrace prošla během svého vývoje četnými proměnami na pozadí změn geografického a politického charakteru. Zahrnujíc v sobě mnohé aspekty (migrace za prací, z důvodu sjednocování rodin, etnická migrace, vnitřní přesídlení osob či environmentální migrace), sama migrace, a tím i migrační politika, se skládá z několika oblastí. Necháme-li stranou celou problematiku vystěhovalectví (z pohledu daného státu), přistěhovalcká politika je vedle problematiky azylu a potírání nelegální migrace jednou ze tří hlavních oblastí migrační politiky. Rozčleníme-li dále přistěhovalckou politiku na imigrační politiku a integraci cizinců, získáme na problematiku migrace komplexní pohled.

Postihnout migraci v celé její složitosti by vyžadovalo větší časový i obsahový prostor. Proto jsem si pro účely své práce vybrala pouze oblasti imigrace a azylu, obě v kontextu harmonizačních snah Evropské unie s cílem vytvořit funkční a efektivní společný evropský azylový systém. V počátku práce je tak opuštěna vízová problematika, jež sdílí společný počáteční vývoj s politikou azylovou a migrační. Hlavním problémem k vyřešení a zároveň také celkovým cílem této diplomové práce je tedy vyhodnotit stupeň harmonizace azylové a migrační politiky EU a srovnáním této harmonizace ve vybraných státech (Česko, Francie, Německo) odhadnout vznik a potřebu jednotného statusu uprchlíka a společných standardů azylového řízení na území celé Evropské unie.

Odpověď se pokusím najít pomocí několika dílčích oblastí, zaujímajících jednotlivé kapitoly. První z nich, nesoucí název *Historický vývoj azylové a migrační politiky v Evropské unii*, nastiňuje detailní vývoj azylu a migrace od původních zmínek týkajících se snah o politickou spolupráci v doposud neintegrované Evropě, přes mezinárodní úmluvy upravující základní pojmy uprchlictví, až po legislativu Evropských společenství reagující jednak na ustanovení mezinárodních smluv, jednak na aktuální potřeby jednotlivých členských států i společného prostoru ES.

Změny v politickém uskupení států v 90. letech minulého století měly své dopady také v oblasti azylu a migrace. Projevily se především obrácením směru migračních toků, což z dosud vystěhovaleckých evropských států vytvořilo státy přistěhovalecké. Nová povaha migrace s sebou však počínaje rokem 1989 nesla hrozbu v podobě ohrožení bezpečnosti cílových i tranzitních států spolu se strachem ze ztráty národních kulturních hodnot. Migranti této doby se totiž již nesnažili o dočasný přivýdělek či trvalé usazení v nové zemi, naopak toužili po vytvoření vlastního prostředí v cizím státě. Druhá kapitola s názvem *Současná úprava azylu a migrace v evropském kontextu* je reakcí na podněty nového tisíciletí, projevující se především uzavřením dosud přístupných hranic a zavedením restriktivních opatření při žádostech o povolení k pobytu či udělení azylu ve státech západní Evropy.

Česká republika jako jeden z mladších členů Evropské unie nemá doposud ani dostatek zkušeností, ani detailní definici národního směřování azylové a migrační politiky. Jejím hlavním úkolem je tak snaha o co nejefektivnější a nejrychlejší transponování evropské legislativy do českého právního rámce. *Azylovou a migrační politiku České republiky* zahrnuje kapitola tři, jež se zabývá v první řadě detailním vymezením české legislativy v oblasti azylu a migrace a popisem novel jednotlivých zákonů v reakci na směrnice a nařízení přijaté Evropskou unií. Podrobný proces azylového řízení je podán spolu s kritikou ze strany Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, jenž je poradním orgánem Odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra ČR při řízeních o udělení azylu na území Česka. Při snaze zjistit, zda je Česká republika na prahu nového tisíciletí označována jako země tranzitní, či cílová, popřípadě imigrační, či emigrační, je práce doplněna o statistiky pohybu cizinců a žadatelů o azyl přes hranice státu. Vlivem rozšíření schengenského prostoru je ke konci kapitoly na problematiku nazíráno znovu, tentokrát z hlediska posílení či utlumení migračních trendů po začlenění České republiky do schengenského prostoru.

Pro konečné srovnání migračních trendů a stupně harmonizace v rámci Evropské unie je ve čtvrté kapitole pojmenované *Srovnání azylové a migrační politiky vybraných zemí Evropské unie* nejdříve definován finanční nástroj EU, Evropský uprchlický fond, jenž má státům napomáhat pokrývat finanční náklady spojené s migračními tlaky. Charakteristika migračních politik i současné situace ve Francii a Německu v konečné fázi umožní porovnat

mezi sebou přístupy k migraci těchto států a závěrem také možnost uplatnění společného postoje garantovaného Evropskou unií.

Všechny tyto oblasti v závěru zodpoví otázku, zda je možné pomocí nadnárodního působení dosáhnout harmonizace azylové a migrační politiky a přispět tak k efektivnímu, solidárnímu a funkčnímu systému, kde je pomoc migrantům a uprchlíkům garantována ve všech členských státech Evropské unie na stejné úrovni. Toto téma pokládám za důležité zejména z toho důvodu, že migrace ve smyslu příchodu cizinců ze třetích zemí do členských států Evropské unie nabývá v současnosti na důležitosti a čím dříve bude k této problematice pojat komplexní a sjednocený přístup, tím dříve bude možné migrační toky skutečně řídit a vyzdvihnout tak v konečné fázi pozitivní přínosy migrace.

1 Historický vývoj azylové a migrační politiky v Evropské unii

Jelikož je mým záměrem zmapovat v této kapitole vývoj azylové a migrační politiky od jejího úplného počátku, je nutné podat zmíněnou problematiku na pozadí všech událostí, které vznik této politiky formovaly.

Název popisované oblasti, tedy Azylová a migrační politika EU a politiky s touto oblastí související, se pochopitelně nezrodil ze dne na den. Předcházela mu dlouhá a namáhavá cesta, která počáteční tendence ke svému vzniku pocítila již v 50. letech minulého století při vzniku prvních politicky motivovaných seskupení v tehdy ještě neintegrované Evropě.

1.1 Počátky politické spolupráce

1.1.1 Evropské obranné společenství

V roce 1950 vznikla v kontextu s korejskou válkou¹, prvním otevřeným střetem mezi americkou a sovětskou stranou, potřeba evropské armády. Jelikož však měly všechny státy Evropy v čerstvé mysli dopady druhé světové války, posílení zejména německé armády nesly se značnou nelibostí. Otevřeně se vyjádřila Francie v čele s premiérem Plevenem, který vystoupil s tzv. Plevenovým plánem, obsahujícím vytvoření společné západoevropské armády se společnými institucemi a rozpočtem. Role Německa zde měla být omezena v tom smyslu, že celá německá armáda měla být pod společným velením, na rozdíl od ostatních států, kde byla pod společným velením pouze část národní armády. Smlouvu o vzniku Evropského obranného společenství (EOS) dne 27. května 1952 podepsalo šest států (Belgie, Nizozemsko, Lucembursko, Francie, Itálie, Německo) a spolu s Protokoly ohledně postavení Velké Británie a USA byla předložena k ratifikaci.

Z důvodu nemožnosti obranného společenství zajišťovat zahraničně politické cíle zemí, se začalo ve stejném období jednat o vzniku Evropského politického společenství (EPS), které mělo EOS doplňovat. Při ratifikaci se však ukázalo, že pro Francii, zmínanou v té době

¹ Konflikt mezi severní a jižní částí Koreje, který započal 25. června 1950 souboj mezi dvěma ideologicky odlišnými systémy. Severní Korea byla ve druhé světové válce osvobozena rudoarmějci, Jižní Korea spojeneckými jednotkami. Konflikt po několika invazích z obou znepřátelených stran vyvrcholil podepsáním dohody o příměří 27. června 1953, která platí dodnes.

vládní nestabilitou, je převaha německých armádních jednotek nemyslitelná a francouzské Národní shromáždění v srpnu 1954 smlouvu o Evropském obranném společenství odmítlo. Tímto činem se ukázalo, že vznik obranného a politického společenství byl příliš ambiciózním projektem, který neodpovídal potřebám zúčastněných států. Další vývoj v této oblasti se pak ubíral přes založení Západoevropské unie (ZEU), jejímž hlavním účelem byla spolupráce v oblasti bezpečnosti a obrany. Smlouva o ZEU byla podepsána 23. října 1954 a byla považována za jakousi náhražku za nerealizované EOS. Politická integrace, zmiňovaná v odmítnuté smlouvě, se tedy odsouvala na pozdější, politicky vhodnější dobu.²

Další pokus o sjednocení západoevropských států byl učiněn na počátku 60. let. Tehdy připravil zvláštní výbor pod vedením bývalého francouzského velvyslance Christiana Foucheta v listopadu 1961 a poté znovu v dubnu 1962 plán na posílení mezivládní spolupráce a oslabení prvků nadnárodní integrace, pojmenován po svém původci, Fouchetův plán. Tento návrh byl iniciován Francií a jeho hlavním smyslem bylo čelit pevné vazbě západní Evropy na Spojené státy a vytvořit unii států³. Tyto plány však nebyly přijaty pro odpor malých států (Nizozemsko a Belgie). Ty se obávaly silného vlivu Francie a odvolávaly se na neúčast Velké Británie ve Společenství. V důsledku neúspěchu tohoto plánu ztratila Francie na dlouhou dobu zájem o sjednocování Evropy.

1.1.2 Evropská politická spolupráce

Myšlenka evropské politické spolupráce nebyla po neúspěchu Fouchetova plánu na dlouho zapomenuta a objevila se opět ve významnější podobě na summitu v Haagu v roce 1969, kde nejvyšší představitelé členských států jednali o způsobech a možnostech vytvoření politické unie. Rok poté byla tzv. Davignonovou zprávou⁴ založena Evropská politická spolupráce (EPS). Členské státy v této zprávě vyjádřily potřebu dosáhnout postupným procesem politické unie, která by zajistila větší roli Společenství ve světě. S touto zprávou tak začala EPS, spolupráce, jejímž účelem bylo posilování vzájemného porozumění a kooperace mezi členskými státy při řešení mezinárodních politických problémů.

² PIKNA, B. *Vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek v evropském právu (oblast policejní a justiční spolupráce)*. 4. dopracované, konsolidované vydání. Praha: Linde Praha, 2007. 511 s. ISBN 978-80-7201-686-0. s. 31.

³ Unie států ve smyslu politické spolupráce členských států, kde by byla rozhodnutí přijímána společně a jednomyslně.

⁴ Davignonova zpráva jako zakládající dokument stanovila určité základní cíle EPS (harmonizace stanovisek, sjednocování postojů a společná rozhodnutí) a za tímto účelem vybavila EPS určitými nástroji (konzultační schůzky ministrů zahraničních věcí připravované Politickým výborem složeným z politických ředitelů).

Ke zlepšení a zefektivnění koordinace v rámci EPS došlo v prosinci 1974 na summitu v Paříži, kde byla oficiálně zřízena Evropská rada a Předsednictví. EPS stejně jako Evropská rada však nebyla založena mezinárodní smlouvou a v tomto ohledu ani Evropská rada a další orgány nemohly být orgány EPS v pravém slova smyslu. EPS tedy i nadále fungovala na bázi mezivládní, nikoliv komunitární spolupráce. Až do podpisu Jednotného evropského aktu (JEA) v Lucemburku a Haagu v únoru 1985 zůstala EPS bez právního zakotvení, jen na základě závazků přijatých členskými zeměmi Společenství ve formě různých zpráv a deklarací. JEA dal sice EPS formální podobu v článku 30⁵, nicméně i nadále zůstala tato spolupráce ve výhradní kompetenci členských států. Důležitým faktem však zůstává oficiální uznání EPS ze strany JEA jako důležitého kroku na cestě za dosažením skutečné evropské politické spolupráce.

Na pozadí výše zmíněných událostí, které jsou považovány za prvopočátky spolupráce v politické oblasti, kam bezesporu patří i první zmínky ohledně politik, týkajících se vnitřní bezpečnosti a pohybu osob mezi státy, se ve stejném časovém horizontu děly i další události, které již započaly skutečný vývoj a zázemí pro politiku azylu a migrace, která však v dané době musela na svůj oficiální název v rámci politik Evropské unie ještě několik desetiletí počkat.

1.2 Počátky ochrany lidských práv

1.2.1 Všeobecná deklarace lidských práv

Padesátá léta minulého století znamenala kromě prvních snah o evropskou integraci také všeobecnou rekonstrukci států postižených druhou světovou válkou. Právě zde zaujala své důležité postavení Organizace spojených národů, která vznikla 24. října 1945. Zřízením Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR) v roce 1950, jenž dostal za úkol mezinárodní koordinaci ochrany uprchlíků a řešení souvisejících problémů, se problematika uprchlictví a azylu přesouvá poprvé do popředí zájmů veřejnosti. Stejně vážnosti se zde dostává Všeobecné deklaraci lidských práv, kterou Valné shromáždění OSN přijalo v roce

⁵ Jednotný evropský akt ve svém článku 30 mimo jiné uvádí následující: Ministři zahraničních věcí a člen Komise se scházejí alespoň čtyřikrát ročně v rámci Evropské politické spolupráce, vysoké smluvní strany zajistí, aby se Evropský parlament zapojil do EPS, zahraniční politika Společenství a politika dohodnutá v rámci EPS musí být v souladu atd.

1948. Pro naši problematiku jsou důležité zejména tyto články Všeobecné deklarace lidských práv:

- Článek 13
 - (1) Každý má právo volně se pohybovat a svobodně si volit bydliště uvnitř určitého státu.
 - (2) Každý má právo opustit kteroukoliv zemi, i svou vlastní, a vrátit se do své země.
- Článek 14
 - (1) Každý má právo vyhledat si před pronásledováním útočiště v jiných zemích a požívat tam azylu.
 - (2) Toto právo nelze uplatnit v případě stíhání skutečně odůvodněného nepolitickými zločiny nebo činy, které jsou v rozporu s cíli a zásadami Společenství národů.⁶

1.2.2 Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod

Další velmi důležitou úmluvou, která spadá do počátku 50. let minulého století a stejnou měrou se dotýká problematiky azylu a migrace, je Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (ECHR). Tato úmluva byla formulována Radou Evropy⁷ v době, kdy Evropská společenství ještě neexistovala, a kladla si za cíl ochranu základních lidských a politických práv. Nicméně i když EU není členem této úmluvy, každý ze států nynější Evropské unie je jejím signatářem. Smlouva byla otevřena k ratifikaci v Římě 4. listopadu 1950 a do dnešního dne byla ratifikována všemi 47 členskými státy Rady Evropy.

Pro naši problematiku je důležité zmínit následující články ECHR, které jsou obsaženy v Protokolu č. 4 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod přiznávajícím některá práva a svobody jiné než ty, které jsou již uvedeny v Úmluvě a v prvním dodatkovém protokolu k Úmluvě (přijat ve Štrasburku dne 16. září 1963):

- Článek 2 - Svoboda pohybu
 - (1) Každý, kdo se právoplatně zdržuje na území některého státu, má na tomto území právo svobody pohybu a svobody zvolit si místo pobytu.

⁶ VALNÉ SHROMÁŽDĚNÍ OSN. *Všeobecná deklarace lidských práv. Rezoluce č. 217/III A* [on-line]. 10.12.1948. Článek 13 a 14. s. 3. [cit. 2007-12-18]. Dostupné z: <http://www.osn.cz/dokumenty-osn/soubory/vseobecna-deklarace-lidskych-prav.pdf>.

⁷ Rada Evropy byla založena v roce 1949 a je nejstarší politickou organizací v Evropě. Sdružuje 47 zemí a odlišuje se od EU, i když je nutné připomenout, že žádná země nevstoupila do EU, dokud nebyla členem Rady Evropy. Rada Evropy má své sídlo ve Štrasburku.

(2) Každý může svobodně opustit kteroukoli zemi, i svou vlastní.

- Článek 3 - Zákaz vyhoštění občanů

(1) Nikdo nebude, ať individuálně nebo hromadně, vyhoštěn z území státu, jehož je státním příslušníkem.

(2) Nikdo nebude zbaven práva vstoupit na území státu, jehož je státním příslušníkem.

- Článek 4 - Zákaz hromadného vyhoštění cizinců

(1) Hromadné vyhoštění cizinců je zakázáno.⁸

A dále také ustanovení Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (přiját ve Štrasburku dne 22. listopadu 1984) v následujícím článku:

- Článek 1 - Procesní záruky v případě vyhoštění cizinců

(1) Cizinec, který má povolen pobyt na území některého státu, může být vyhoštěn pouze na základě výkonu rozhodnutí přijatého v souladu se zákonem a musí mít možnost:

a) uplatnit námitky proti svému vyhoštění,

b) dát přezkoumat svůj případ a

c) dát se zastupovat za tímto účelem před příslušným úřadem nebo osobou nebo osobami tímto úřadem určenými.

(2) Cizinec může být vyhoštěn před výkonem práv uvedených v odstavci (1) a), b) a c) tohoto článku, je-li takové vyhoštění nezbytné v zájmu veřejného pořádku nebo je-li odůvodněno zájmy národní bezpečnosti.⁹

⁸ RADA EVROPY. *Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod. Protokol č. 4 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod přiznávající některá práva a svobody jiné než ty, které jsou již uvedeny v Úmluvě a v prvním dodatkovém protokolu k Úmluvě* [on-line]. 16. 9.1963. Článek 2, 3 a 4. s. 21-22. [cit. 2007-12-18]. Dostupné z: <http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/82E3CE7F-5D3D-46EB-8C13-4F3262F9E20B/0/CzechTch%C3%A8que.pdf>.

⁹ RADA EVROPY. *Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod. Protokol č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod* [on-line]. 22.11.1984. Článek 1. s. 27. [cit. 2007-12-18]. Dostupné z: <http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/82E3CE7F-5D3D-46EB-8C13-4F3262F9E20B/0/CzechTch%C3%A8que.pdf>.

1.3 Úmluva o právním postavení uprchlíků (Ženevská úmluva)

Nejdůležitější pramen mezinárodního uprchlického práva s názvem Úmluva OSN o právním postavení uprchlíků (známá také pod označením Ženevská úmluva) se zrodil 28. července 1951 v Ženevě a v platnost vstoupil 22. dubna 1954. Úmluva navržená a vypracovaná státy obsahuje seznam práv a povinností uprchlíků a závazky států, které k ní přistoupily. V současné době přistoupilo k Úmluvě anebo jejímu Protokolu 144 států světa. Úplný seznam států včetně dat přistoupení je obsažen v příloze č. 1.

Hlavní význam Úmluvy o právním postavení uprchlíků spočívá v tom, že jako vůbec první mezinárodní dohoda obsahuje definici pojmu „uprchlík“ a stanovuje minimální standardy pro zacházení s osobami, které status uprchlíka získají. Jako první také řeší základní aspekty života uprchlíků, zaručuje jim soubor základních lidských práv, která by měla být přinejmenším stejná jako svobody, kterých užívají cizí státní příslušníci žijící legálně v dané zemi, a mnohdy by měla být rovna svobodám občanů dané země. Jedno z klíčových ustanovení Úmluvy také uvádí základní princip ochrany uprchlíků, jenž spočívá v zákazu navracení uprchlíka zpět do země původu, kde by mohl být vystaven pronásledování (tzv. princip „non-refoulement“)¹⁰.

Pojem uprchlík

Podle článku 1 Ženevské úmluvy je za uprchlíka považována osoba, která se v důsledku událostí, které nastaly před 1. lednem 1951, nachází mimo svou vlast a má oprávněné obavy před pronásledováním z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních nebo z důvodu příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo i zastávání určitých politických názorů, je neschopna přijmout, nebo vzhledem ke shora uvedeným obavám odmítá ochranu své vlasti; totéž platí pro osobu bez státní příslušnosti nacházející se mimo zemi svého dosavadního pobytu následkem shora zmíněných událostí a která vzhledem ke shora uvedeným obavám se tam nechce nebo nemůže vrátit.¹¹

¹⁰ Princip zákazu navracení je označován jako princip „non-refoulement“. Je-li v textu pojednáváno o samotném aktu navracení, je používáno samotné označení „refoulement“.

¹¹ VALNÉ SHROMÁŽDĚNÍ OSN. *Úmluva o právním postavení uprchlíků* [on-line]. 28.7.1951. Článek 1. s. 1. [cit. 2007-12-18]. Dostupné z: <http://www.osn.cz/dokumenty-osn/soubory/uprchlici.pdf>.

Princip zákazu navrácení

Článek 33 s názvem Zákaz vyhoštění a navrácení (refoulement) obsahuje tato ustanovení:

- 1 Žádný smluvní stát nevyhostí jakýmkoli způsobem nebo nevrátí uprchlíka na hranice zemí, ve kterých by jeho život nebo osobní svoboda byly ohroženy na základě jeho rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité společenské vrstvě či politického přesvědčení.
- 2 Výhody tohoto ustanovení však nemohou být požadovány uprchlíkem, který z vážných důvodů může být považován za nebezpečného v zemi, ve které se nachází, nebo který poté, co byl usvědčen konečným rozsudkem ze zvláště těžkého trestného činu, představuje nebezpečí pro společnost této země.¹²

1.3.1 Protokol týkající se právního postavení uprchlíků (Newyorský protokol)

Jelikož Ženevská úmluva vznikla v důsledku událostí druhé světové války, zaměřuje se její definice uprchlíka pouze na osoby nacházející se mimo svou zemi původu, které se staly uprchlíky v důsledku událostí před 1. lednem 1951. S příchodem nových uprchlických krizí se postupem času ukázalo jako nutné rozšířit časový i geografický rozsah této definice. Z toho důvodu byl 31. ledna 1967 v New Yorku přijat Protokol týkající se právního postavení uprchlíků.

Odstraněním časového rozsahu definice Ženevské úmluvy z roku 1951 se pojem „uprchlík“ uplatňuje na širší okruh osob, nejen tedy na osoby prchající v důsledku druhé světové války, ale také na všechny možné budoucí krize týkající se přesunu obyvatel jednoho státu do státu jiného. Překlenutím geografického hlediska se definice pojmu „uprchlík“ uplatňuje na území přesahujícím hranice Evropy.

V článku 1 Protokolu je tedy definice uprchlíka uvedena takto:

- 2 Pro účely tohoto protokolu se rozumí pod pojmem „uprchlík“ jakákoli osoba odpovídající definici obsažené v Úmluvě, jako by slova „následkem událostí

¹² VALNÉ SHROMÁŽDĚNÍ OSN. *Úmluva o právním postavení uprchlíků* [on-line]. 28.7.1951. Článek 33. s. 6. [cit. 2007-12-18]. Dostupné z: <http://www.osn.cz/dokumenty-osn/soubory/uprchlici.pdf>.

nastalých před 1. lednem 1951 a...“ a slova „...následkem těchto událostí“ byla vynechána.

- 3 Smluvní strany budou dodržovat tento Protokol bez jakýchkoli zeměpisných omezení.¹³

Protokol o právním postavení uprchlíků je nezávislý na Ženevské úmluvě, i když s ní vnitřně souvisí. Přistoupením k Protokolu dávají státy na vědomí souhlas s většinou článků obsažených v Ženevské úmluvě v případě všech osob spadajících pod definici uprchlíka uvedenou v Protokolu. Většina států však dává přednost ratifikaci obou těchto dokumentů.

Úmluva o právním postavení uprchlíků a Protokol týkající se právního postavení uprchlíků společně obsahují tři důležité body:

1. základní definici uprchlíka spolu s podmínkami vyloučení z postavení uprchlíka,
2. právní postavení uprchlíků v azylové zemi, jejich práva a povinnosti, včetně práva na ochranu před násilným navracením do země původu, kde by jejich život či svoboda byly ohroženy,
3. závazky států včetně spolupráce s Úřadem Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky při výkonu funkce této organizace a při usnadňování povinnosti dohlížet na aplikaci Úmluvy.¹⁴

Navzdory přijetí Protokolu v roce 1967, jehož hlavním přínosem je odstranění omezení, která s sebou nesla Úmluva, byly v následujících letech přijaty další dokumenty, které upravovaly definici uprchlíka, aby tak vyhovovala určitým oblastem.

V tomto duchu byla v roce 1969 přijata Úmluva Organizace africké jednoty (Organization of African Unity, OAU)¹⁵ týkající se specifických aspektů uprchlické problematiky v Africe, která připojila k definici uprchlíka z roku 1951 objektivnější prvky, zejména:

¹³ VALNÉ SHROMÁŽDĚNÍ OSN. *Protokol týkající se právního postavení uprchlíků* [on-line]. 31.1.1967. Článek 1. s. 12. [cit. 2007-12-18]. Dostupné z: <http://www.osn.cz/dokumenty-osn/soubory/uprchlici.pdf>.

¹⁴ UNHCR, MEZIPARLAMENTNÍ UNIE (IPU). *Ochrana uprchlíků - Průvodce mezinárodním uprchlickým právem* [on-line]. [cit. 2007-12-10]. Dostupné z: <http://www.unhcr.cz/ochrana/?cid=172>.

¹⁵ Organizace africké jednoty (Organization of African Unity, OAU) - mezinárodní organizace sdružující nezávislé africké země. Organizace vznikla 25. května 1963 podepsáním Charty OAU v Addis Abebě a byla zrušena 9. července 2002 a nahrazena Africkou unií. V té době měla 53 členů. Cílem OAU bylo zajištění jednoty a vzájemné solidarity afrických zemí.

- každá osoba donucená opustit svou zemi původu kvůli vnější agresi, okupaci, zahraniční nadvládě nebo událostem závažně narušujícím veřejný pořádek v části nebo celé její zemi původu či státní příslušnosti.

Dále v roce 1984 přijala Organizace amerických států¹⁶ Kartagenskou deklaraci. Podobně jako Úmluva OAU připojuje i Kartagenská deklarace k definici uprchlíka z roku 1951 následující úvahu:

- osoby, které opustí svou zemi, protože jejich životy nebo svobody jsou ohroženy obecným násilím, zahraniční agresi, vnitřním konfliktem, rozsáhlým porušováním lidských práv nebo jinými okolnostmi závažně narušujícími veřejný pořádek.

1.4 Dublinská úmluva

Sledujeme-li postupně vývoj postojů a dokumentů, které už se konkrétně týkají úpravy azylové a migrační politiky, musí se náš pohled stočit směrem k Evropským společenstvím. V rámci spolupráce členských zemí byla azylová problematika původně zakotvena v Schengenské prováděcí úmluvě¹⁷ z roku 1990, přesněji v kapitole 7 hlavy II s názvem Příslušnost k projednávání žádosti o azyl. Jelikož ale členy Schengenských dohod nebyly všechny členské státy Evropských společenství, bylo nutné přijmout takovou legislativu, která by zavazovala všechny členy ES.

Evropská společenství, skládající se v té době z 12 členských států, 15. června 1990 přijala Úmluvu o určení státu příslušného pro posuzování žádosti o azyl podané v některém z členských států Evropských společenství, zkráceně Dublinskou úmluvu. Každý další stát přistupující postupem času k Evropským společenstvím, posléze k Evropské unii, musel Dublinskou úmluvu přijmout zejména z toho důvodu, že je považována za součást

¹⁶ Organizace amerických států (Organization of American States, OAS) - mezivládní regionální organizace amerických států. Organizace vznikla 30. dubna 1948 podepsáním Charty OAS v Bogotě a v současné době má 34 aktivních členů. Cílem OAS je rozvoj spolupráce členských zemí a posilování míru, bezpečnosti a demokracie na americkém kontinentu.

¹⁷ V návaznosti na Schengenskou dohodu z roku 1985 sjednaly v roce 1990 země Beneluxu, Francie a Německa Schengenskou prováděcí úmluvu, která vstoupila v platnost 26. března 1995. Cílem této úmluvy je kromě eliminace vnitřních hranic také posílení kontrol na vnějších hranicích, zlepšení spolupráce mezi justičními, policejními, celními a dalšími správními orgány a také harmonizace některých postupů týkajících se víz, azylu, zbraní a střeliva, soudní spolupráce v trestních věcech a další.

azylového *acquis*¹⁸ Evropské unie. Po ratifikaci všemi členskými státy vstoupila úmluva 1. září 1997 v platnost.

Dublinká úmluva neharmonizuje azylové právo členských států, ale určuje, který stát je příslušný k tomu, aby rozhodl o udělení azylu a dočasně se postaral o uprchlíka, který požádal na území ES o azyl. Určení státu odpovědného za posouzení této žádosti, jak je řešeno v Dublinské úmluvě, není upraveno v Úmluvě o právním postavení uprchlíků z roku 1951. Tato skutečnost umožňovala provozování tzv. „asylum shopping“, stavu, kdy žadatel o azyl po odmítnutí v jednom státě Společenství žádal postupně o azyl v dalších členských zemích. To byl hlavní důvod, který vedl k vypracování Dublinské úmluvy s cílem definovat společné postupy při podání žádosti o azyl. Základní princip spočíval v tom, že odpovědnost za posouzení žádosti o azyl přísluší tomu členskému státu, který je odpovědný za kontrolu vstupu cizince na území členských států.¹⁹

V návaznosti na Dublinkou úmluvu byly v roce 1992 přijaty tři Londýnské rezoluce, které měly zrychlit proceduru posuzování azylových žádostí. Rezoluce nejsou právně závazné a byly aplikovány v některých členských, ale i nečlenských zemích Evropských společenství.

Londýnská rezoluce I

Rezoluce o zjevně nepodložených žádostech o azyl (jinak také Londýnská rezoluce I) definuje zjevně nepodloženou žádost o azyl jako žádost, kde zjevně není důvod pro žadatelem uváděnou obavu z pronásledování nebo kde je tato žádost založena na podvodu či zneužití azylového postupu. Tyto žádosti by měly být posuzovány zrychlenou procedurou, která by měla vést k rozhodnutí do jednoho měsíce.

¹⁸ Za azylové *acquis* lze označit mezinárodní úmluvy, které byly přijaty k regulaci problematiky azylu a migrace v rámci jiných organizací, odpovídající však cílům Evropské unie, a dále také všechny důležité úmluvy přijaté ES/EU počínaje Dublinkou úmluvou, společná opatření a stanoviska, rezoluce, rozhodnutí a závěry přijaté ministry.

¹⁹ PIKNA, B. *Vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek v evropském právu (oblast policejní a justiční spolupráce)*. 4. dopracované, konsolidované vydání. Praha: Linde Praha, 2007. 511 s. ISBN 978-80-7201-686-0. s. 204.

Londýnská rezoluce II

Rezoluce o harmonizovaném přístupu k otázkám třetí bezpečné země (jinak také Londýnská rezoluce II) definuje třetí bezpečnou zemi jako zemi tranzitu nebo potenciálního určení, kde žadatel není ohrožen možností navrácení do země, kde by mohl být pronásledován, mučen či by s ním bylo nelidsky zacházeno. Dále je to země, kde žadateli již byla poskytnuta ochrana, má možnost v zemi o ochranu požádat nebo je v ní evidence o tom, že žadatel bude do země přijat.

Londýnská rezoluce III

Rezoluce o zemích, v nichž obecně neexistuje vážné nebezpečí perzekuce (jinak také Londýnská rezoluce III) obsahuje základní prvky, určující zda země je bezpečná, což by mohlo vytvořit předpoklad, že žádost o azyl je zjevně nepodložená. Tyto prvky zahrnují dodržování lidských práv zemí původu, existenci demokratických institucí, stabilitu, malý počet dřívějších žadatelů o azyl a také nízký podíl uznaných žádostí o azyl.

1.5 Maastrichtská smlouva

V důsledku politické spolupráce, vznikající od počátku 50. let minulého století, se začal rozvíjet systém kontaktů, vztahů a spolupráce mezi institucemi a orgány členských států již vzniklých Evropských společenství v oblasti justice a vnitřních věcí. Tento druh politiky je z důvodu rozdílnosti kultur a lpění na národní suverenitě jednotlivých členských zemí citlivou oblastí i pro pouhou spolupráci. Na počátku evropské integrace byly citlivé otázky ohledně migrace z nečlenských států ES, azylové politiky a policejní a soudní spolupráce považovány za vnitrostátní záležitost každého členského státu. Nicméně s postupným rozvojem jednotného vnitřního trhu²⁰ bylo stále jasnější, že se Evropská společenství musí dříve či později těmito oblastmi také zabývat.

Neformální spolupráce v této oblasti mezi členskými státy Společenství existovala již delší dobu. K její právní institucionalizaci však došlo teprve Maastrichtskou smlouvou

²⁰ Jednotný vnitřní trh tvoří území všech členských států nynější EU. Cílem vytvoření tohoto trhu bylo a je dát vzniknout prostoru, ve kterém platí tzv. čtyři základní svobody, a to volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu.

(podepsána 7. února 1992, v platnost vstoupila 1. listopadu 1993), kterou byla založena Evropská unie (jinak také Smlouva o Evropské unii, SEU). Nově vytvořený systém tří pilířů přidal k prvnímu pilíři s názvem Evropská společenství také pilíř druhý nazvaný Společná zahraniční a bezpečnostní politika a pro naši problematiku velmi důležitý pilíř třetí pojmenovaný Spolupráce v oblasti justice a vnitřních věcí, pro který byla charakteristická mezivládní forma spolupráce, charakterizována především tím, že se pro všechna rozhodnutí v zásadě požadovala jednomyslnost (tedy každý členský stát EU mohl svým vetem blokovat jakoukoliv dohodu). Tento systém byl často kritizován jako těžkopádný a neschopný pružně a rychle reagovat v situacích, kde se to od něj očekávalo.²¹

Právním základem spolupráce v oblasti třetího pilíře byla ustanovení Hlavy VI SEU o spolupráci v oblastech justice a vnitřních věcí, která definovala následující oblasti společného zájmu:

- azylová politika,
- pravidla upravující překračování vnějších hranic členských států a provádění kontrol na nich,
- přistěhovalecká politika týkající se státních příslušníků třetích zemí,
- boj proti drogové závislosti,
- boj proti podvodům v mezinárodním měřítku,
- spolupráce v občanskoprávních věcech,
- spolupráce v trestněprávních věcech,
- celní spolupráce,
- policejní spolupráce za účelem prevence a boje proti terorismu, nezákonnému obchodování s drogami a dalším závažným formám mezinárodního zločinu, jakož i určité aspekty celní spolupráce v případě potřeby v souvislosti s organizací unijního systému výměny informací v rámci Evropské policejní služby (Europol).²²

V rámci oblasti přistěhovalecké politiky se společný zájem blíže zaměřuje na:

- podmínky vstupu a pohybu státních příslušníků třetích zemí na území členských států,

²¹ PIKNA, B. *Vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek v evropském právu (oblast policejní a justiční spolupráce)*. 4. dopracované, konsolidované vydání. Praha: Linde Praha, 2007. 511 s. ISBN 978-80-7201-686-0. s. 189.

²² EVROPSKÁ SPOLEČENSTVÍ. *Smlouva o Evropské unii* [on-line]. 7.2.1992. Článek K.1. s. 82-83. [2007-12-18]. Dostupné z: <http://www.euroskop.cz/admin/gallery/30/6207d6a7a778b98387a4c41360de3477.pdf>.

- podmínky pobytu státních příslušníků třetích zemí na území členských států, včetně spojování rodin a přístupu k zaměstnání,
- boj proti nelegálnímu přistěhovalectví, pobytu a pracovní činnosti státních příslušníků třetích zemí na území členských států.

Maastrichtská smlouva přinesla kromě třípilířové soustavy ještě další důležitý pojem, a to první zmínku o prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Cíl vytvořit evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva a tím i účinnější bezpečnostní systém se stal součástí struktury Evropské unie právě přijetím Maastrichtské smlouvy. Ta poprvé uvedla policejní a justiční spolupráci mezi členskými státy jako záležitost společného zájmu a definovala cíl třetího pilíře jako „rozvíjení úzké spolupráce v oblastech justice a vnitřních věcí“.

1.6 Amsterdamská smlouva

Významnou etapou ve vývoji azylové a migrační politiky bylo přijetí Amsterdamské smlouvy, jež je označována jako revidovaná Smlouva o založení Evropského společenství (SES), která byla podepsána 2. října 1997 a v platnost vstoupila 1. května 1999. Nejzávažnější změnou je přesun otázek spojených se zrušením kontrol na vnitřních hranicích EU, kontrol na vnějších hranicích EU, migrace, vízové politiky, azylu a soudní spolupráce v občanskoprávních věcech do Smlouvy o založení ES, což znamená, že část třetího pilíře EU (přesněji Hlava VI SEU) byla přesunuta do prvního pilíře. V rámci SES tak vznikla nová Hlava IV s názvem Vízová, azylová a přistěhovalecká politika a jiné politiky týkající se volného pohybu osob.

Z právního hlediska jde o zásadní posun v charakteru přijímaných aktů z oblasti mezivládní spolupráce do silně integrovaného prvního pilíře, kde platí komunitární právo přijímané příslušnými orgány Společenství. Z hlediska politického znamená přesun problematiky azylu a migrace do působnosti Společenství součást širší otázky prohlubování evropské integrace, tedy přesun kompetencí z národní roviny, ze sféry výsostné státní suverenity, na transnacionální evropskou úroveň. Legislativní dopad Amsterdamské smlouvy na oblast justice a vnitřních věcí znamená, že došlo k rozdělení doposud ucelené soustavy třetího pilíře v tom smyslu, že problematika přenesená do prvního pilíře je upravována standardními komunitárními nástroji (nařízení, směrnice, rozhodnutí, doporučení

a stanoviska) a problematika policejní a soudní spolupráce v trestních věcech je upravována nástroji právních aktů třetího pilíře (rámcová rozhodnutí, rozhodnutí, společné postoje a úmluvy).

Další velmi podstatnou změnou, kterou přinesla Amsterodamská smlouva, je začlenění schengenského acquis do rámce EU. Až dosud se Schengenská dohoda, Prováděcí úmluva k Schengenské dohodě, navazující úmluvy a z nich vycházející pravidla nacházely mimo rámec EU a byly závazné pouze pro jejich signatáře. Začlenění schengenského acquis do rámce EU znamená, že schengenský systém a další opatření, která v jeho rámci byla učiněna, platí za acquis, které musí všechny nové členské státy převzít v plném rozsahu.

1.6.1 Hlava IV Smlouvy o založení ES

Nová Hlava IV Smlouvy o založení ES pod názvem Vízová, azylová a přistěhovalecká politika a jiné politiky týkající se volného pohybu osob se skládá z devíti článků a do její působnosti spadají oblasti zrušení kontrol osob na vnitřních hranicích, překračování vnějších hranic, přistěhovalectví, víz, azylu a soudní spolupráce v občanskoprávních věcech.

Tato Hlava IV rozlišuje mezi opatřeními, která měla Rada přijmout do pěti let od vstupu Amsterdamské smlouvy v platnost (tedy do pěti let od 1. května 1999 - do 1. května 2004), a opatřeními, která nepodléhají žádnému časovému limitu. Opatření podléhající časové lhůtě pěti let se zaměřují na zajištění volného pohybu osob a kontroly na vnějších hranicích, azylu a přistěhovalectví. Pro naši problematiku je tedy důležitý článek 63, který obsahuje následující ustanovení:

Rada přijme ve lhůtě pěti let po vstupu Amsterdamské smlouvy v platnost:

- 1) opatření o azylu v souladu s Ženevskou úmluvou a jejím Protokolem:
 - a) kritéria a postupy pro určení členského státu, který je příslušný pro posuzování žádosti o azyl, kterou podal státní příslušník třetího státu v jednom z členských států,
 - b) minimální standardy pro přijímání uchazečů o azyl v členských státech,
 - c) minimální standardy pro uznávání státních příslušníků třetích států za uprchlíky,

- d) minimální standardy pro postup členských států při udělování či odnímání statusu uprchlíka;
- 2) opatření týkající se uprchlíků a vysídlených osob:
- a) minimální standardy pro dočasnou ochranu vysídlených osob z třetích států, které se nemohou vrátit do země svého původu, a osob, které z jiných důvodů potřebují mezinárodní ochranu,
 - b) podpora vyváženého rozdělení zátěže, která je spojena s přijímáním uprchlíků a vyhnaných osob a s důsledky pro členské státy;
- 3) opatření týkající se přistěhovalecké politiky:
- a) podmínky vstupu a pobytu a standardy pro postupy k udělení dlouhodobého víza a povolení k pobytu, včetně těch, která vedou ke spojování rodin členskými státy,
 - b) nelegální přistěhovalectví a nelegální pobyt, a to včetně vracení takových osob, které se zdržují v jiném členském státě nelegálně;
- 4) opatření ke stanovení práv a podmínek, za kterých státní příslušníci třetích států, kteří se zdržují legálně v jednom členském státě, mohou pobývat v jiném členském státě.²³

Velký objem práce na tomto úseku byl již vykonán, přesto dosud přijaté nástroje před přijetím Amsterdamské smlouvy trpěly slabinami. Často byly založeny na tzv. měkkém právu (soft law), představujícím usnesení nebo doporučení, která nejsou právně závazná, bez odpovídajících kontrolních mechanismů. Aplikace komunitárních nástrojů ES poskytuje dosažení zvláštní priority potírání ilegálního přistěhovalectví paralelně s dosažením zajištění integrace a práv příslušníků třetích zemí legálně se zdržujících na území Unie, stejně jako poskytování potřebné ochrany těm, kdo ji potřebují, i když nesplňují kritéria Ženevské úmluvy o uprchlících z roku 1951.

²³ Uvedená lhůta pěti let se nevztahuje na přijetí opatření podle bodů odst. 2 písm. b), odst. 3 písm. a) a odst. 4. Smlouva o založení Evropského společenství ve znění Amsterdamské smlouvy. 2.10.1997. Článek 63. s. 15.

1.6.2 Zvláštní postavení některých členských států Evropské unie

Poslední článek Hlavy IV SES zavádí zvláštní úpravu pro Spojené království, Irsko a Dánsko, jež je obsažena ve třech zvláštních protokolech, tvořících přílohu Amsterdamské smlouvy, a jež jsou připojeny jako závazné ke Smlouvě o založení ES a Smlouvě o EU.

Protokol o použití určitých hledisek článku 14 Smlouvy o založení ES na Spojené království a Irsko potvrzuje právo těchto zemí pokračovat v hraničních kontrolách osob, které vstupují na jejich území, a provádět takové kontroly, které považují za nutné, zejména z důvodu ověření práva na vstup a vydání povolení ke vstupu. Protokol o postavení Spojeného království a Irska stanoví, že tyto země nejsou vázány opatřeními přijatými na základě Hlavy IV Smlouvy o založení ES. Tyto země však mají možnost volby účastnit se přijímání kteréhokoliv z těchto opatření.

Protokol o postavení Dánska je velmi podobný výše zmíněným protokolům týkajícím se Spojeného království a Irska. Poskytuje Dánsku kompletní možnost neúčasti na spolupráci podle Hlavy IV Smlouvy o založení ES s výjimkou dvou oblastí vízové politiky týkající se určení těch třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic Unie vízum, a opatření o jednotné formě víza. Pokud se Dánsko rozhodne neaplikovat do svého národního práva opatření přijatá Radou v oblasti Hlavy IV Smlouvy o založení ES, zváží ostatní členské země, jaká vhodná opatření učiní.²⁴

1.7 Prostor svobody, bezpečnosti a práva

Amsterdamská smlouva mimo jiné nově formulovala cíle uvedené ve Smlouvě o EU. Za cíl původního, nyní rozděleného třetího pilíře tak označuje „zachovávat a rozvíjet Unii jako prostor svobody, bezpečnosti a práva, ve kterém je zaručen volný pohyb osob ve spojení s vhodnými opatřeními týkajícími se kontroly na vnějších hranicích, práva azylu, přistěhovalectví a předcházení a potírání zločinnosti“.

²⁴ PIKNA, B. *Vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek v evropském právu (oblast policejní a justiční spolupráce)*. 4. dopracované, konsolidované vydání. Praha: Linde Praha, 2007. 511 s. ISBN 978-80-7201-686-0. s. 200-202.

Hlavním cílem Amsterdamské smlouvy v této oblasti bylo vytvořit prostor svobody, bezpečnosti a práva v rozmezí pěti let po vstupu smlouvy v platnost. Splnění tohoto cíle, jenž byl časově omezen datem 1. května 2004, nebylo zcela dosaženo. K výraznému pokroku však došlo zejména rozšířením Hlavy IV Smlouvy o založení ES a zahrnutím této rozšířené oblasti pod postupy spolurozhodování Rady s Evropským parlamentem, tedy rozšíření hlasování kvalifikovanou většinou.

Tři pojmy, tedy svoboda, bezpečnost a právo, jsou navzájem těsně propojeny. Svoboda v novém pojetí Amsterdamské smlouvy ztrácí mnoho na svém významu, pokud není sdílena v bezpečném prostředí s plnou podporou právního systému.

- 1) Prostor svobody představuje zajištění volného pohybu osob a zároveň ochranu základních práv a svobod včetně respektování zásady nediskriminace. Termín se týká také ochrany osobních údajů, politiky azylové a cizinecké.
- 2) Prostor bezpečnosti se týká opatření na potírání trestné činnosti, čemuž má napomáhat především Haagský program spolu s Akčním plánem k provádění Haagského programu, které budou zmíněny na následujících stránkách.
- 3) Prostor práva zahrnuje odstraňování rozdílů mezi jednotlivými členskými státy EU v oblasti národní právní úpravy trestněprávní a občanskoprávní.²⁵

Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva se týká zejména volného pohybu osob, vízové politiky, ochrany vnějších hranic EU, schengenského systému, přistěhovalectví, azylové politiky, právní spolupráce ve věcech trestních a občanskoprávních, koordinace protidrogové politiky, občanství Evropské unie, základních práv, rasismu a xenofobie, činnosti policejních a celních orgánů, prevence trestné činnosti, boje s organizovaným zločinem, vnějšími vztahy a terorismem.

²⁵ PIKNA, B. *Vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek v evropském právu (oblast policejní a justiční spolupráce)*. 4. dopracované, konsolidované vydání. Praha: Linde Praha, 2007. 511 s. ISBN 978-80-7201-686-0. s. 170-171.

1.7.1 Akční plán k Amsterdamu

Pohybujeme-li se stále v oblasti prostoru svobody, bezpečnosti a práva, je nutné se zmínit nejen o Amsterdamské smlouvě, ale také o dalších dvou událostech, které celou tuto problematiku dotvářejí.

V první řadě se jedná o přijetí zásadního dokumentu s názvem Akční plán Rady a Komise o nejlepších způsobech provádění ustanovení Amsterdamské smlouvy o vytvoření prostoru svobody, bezpečnosti a práva (někdy také nazývaném jako Akční plán k Amsterdamu či Vídeňský akční plán), který byl přijat Radou pro justici a vnitřní věci ve Vídni 3. prosince 1998. Jeho cílem je zajistit plnou realizaci Amsterdamské smlouvy v co možná nejkratším časovém horizontu. Dokument obsahuje časové priority s konkrétními opatřeními a zároveň představuje základní text k osvětlení nejdůležitějších pojmů zaváděných Amsterdamskou smlouvou.

Text Akčního plánu není právně závazný, úkoly v něm specifikované jsou však považovány za politicky závazné s požadavkem splnit je v daném časovém horizontu. Priority a prioritní opatření jsou v Akčním plánu rozděleny do dvou různých skupin. Na jedné straně jde o akce a opatření, které je nutné realizovat nebo přijmout do dvou let od vstupu Amsterdamské smlouvy v platnost (tedy do 1. května 2001). Na druhé straně se jedná o akce a opatření nutné realizovat, či přijmout do pěti let od vstupu Amsterdamské smlouvy v platnost (tedy do 1. května 2004), nebo minimálně zahájit jejich vypracování.

1.7.2 Zasedání Evropské rady v Tampere

Druhou důležitou skutečností bylo zasedání Evropské rady v Tampere ve dnech 15. a 16. října 1999, věnované konkrétním opatřením zaměřeným na urychlení procesu vytváření prostoru svobody, bezpečnosti a práva jako důležitého cíle stanoveného Amsterdamskou smlouvou. V dokumentu z tohoto zasedání je stanoveno, že dosažení cíle vytvoření prostoru svobody, bezpečnosti a práva není možné bez zajištění svobody, jejíž součástí je i právo volně se pohybovat po celém území Unie, fungující v podmínkách všem dostupné bezpečnosti a práva. K tomu je zapotřebí vytvoření skutečného právního prostoru,

v němž mají lidé žijící na území Evropské unie k soudům a dalším institucím stejně blízko jako ve své vlastní zemi.

Dokument z Tampere se ve své zvláštní části zabývá také opatřeními v oblasti azylové a migrační politiky Evropské unie, konkrétně se jedná o závěry spojené s partnerstvím se zeměmi původu, společným evropským azylovým systémem, spravedlivým zacházením s příslušníky třetích zemí a řízením migračních toků.

Jelikož se v dokumentu ze zasedání Evropské rady v Tampere nachází první zmínka o společném evropském azylovém systému, považuji za účelné zmínit se o závěrech z této oblasti. Evropská rada zde potvrdila význam nutnosti vypracování společného azylového systému, založeného na aplikaci Ženevské úmluvy o uprchlících. Tento společný evropský azylový systém by měl obsahovat jasné a schůdné stanovení státu odpovědného za přezkoumání žádosti o azyl, společné standardy spravedlivého azylového řízení, minimální podmínky k přijetí azylanta a sbližování pravidel uznávání statusu uprchlíka. Nezbytná je také konzultace tematiky s Úřadem Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky. Dále je nutné zvýšit úsilí o dosažení shody ve věci dočasné ochrany vysídlených osob a vytvoření určité finanční rezervy, která by byla k dispozici při hromadném přílivu uprchlíků. Nutné je také dokončení systému identifikace žadatelů o azyl (tzv. Eurodac²⁶).²⁷

²⁶ Viz kapitola 2.1.1.

²⁷ POLICEJNÍ AKADEMIE ČR. *Dokument ze zasedání Evropské Rady konané ve dnech 15. a 16. října 1999 v Tampere* [on-line]. [cit. 2007-12-18]. Dostupné z: http://www.polac.cz/eu/zased_er.html.

2 Současná úprava azylu a migrace v evropském kontextu

Přestože Ženevská úmluva z roku 1951 představuje základní kámen ochrany uprchlíků a slouží jako východisko všem navazujícím právním úpravám, nelze bohužel předpokládat, že stav světa se v tomto směru za posledních 50 let nezměnil. Ženevská úmluva nebere v úvahu pohlaví ve výčtu důvodů, na kterých je status uprchlíka postaven, uvažuje sice o mezinárodní spolupráci a nutnosti rozložit břemeno spojené s ochranou uprchlíků spravedlivě mezi státy, ale neposkytuje žádný návod, jak to uskutečnit, nereaguje na problém vnitřně přesídlených osob²⁸, jejichž počet již dvojnásobně přesahuje počet skutečných uprchlíků (téměř 25 milionů vnitřně přesídlených osob oproti 12 milionům uprchlíků v roce 2006). Navíc dnešní doba nabízí v podobě levné mezinárodní dopravy a snadné komunikace stále většímu počtu lidí možnost opustit své domovy a snažit se zlepšit svůj osud v jiné zemi.²⁹

Vzniká neustálý tlak na novelizaci přijatých dohod, aby tak odrážely současné problémy společnosti a s nimi spojené potřeby uprchlíků. Je však třeba zdůraznit, že nově přijaté právní úpravy problematiky azylové a migrační politiky nikdy zcela nenahrazují již přijatou legislativu, pouze ji doplňují a fungují vedle ní.

2.1 Dublin II

Společný evropský azylový systém vyžadoval pro začátek stanovení společných standardů a strategií. Důležitým krokem zde bylo přijetí nařízení Rady č. 343/2003 z 18. února 2003, kterým se stanovují kritéria a mechanismy pro určení odpovědnosti členského státu za posouzení žádosti o poskytnutí azylu podané státním příslušníkem třetí země v jednom z členských států (někdy také označováno jako Dublin II). Rozdíl mezi tímto nařízením a Dublinskou úmluvou z roku 1990 je v tom, že Dublin II reaguje na některé problémy, které se objevily po aplikaci Dublinské úmluvy. Nenahrazuje tak původní úmluvu, i když funguje na stejných principech, zejména z důvodu specifického postavení Dánska.

²⁸ Vnitřně přesídlené osoby jsou lidé vysídlení ze svých domovů v důsledku války a všeobecného násilí, ale zároveň zůstávající ve svých domovských zemích.

²⁹ UNHCR. *Útok na „nadčasovou“ dohodu* [online]. [cit. 2007-12-18]. Dostupné z: <http://www.unhcr.cz/ochrana/?cid=161>.

V důsledku to potom znamená, že Dublinská úmluva z roku 1990 je uplatňována mezi všemi členskými státy EU a Dánskem, ve všech dalších případech je uplatňován Dublin II.³⁰

Myšlenka zavedení společného evropského azylového systému, který by měl z dlouhodobého hlediska vést ke společnému postupu a jednotnému statusu v oblasti azylu v celé Evropské unii, podnítila proces harmonizace azylových politik. V první fázi této harmonizace se přednostně nachází právě Dublinská úmluva a na ni navazující Dublin II. Tyto právní úpravy jsou založeny na principu, že pouze jediný členský stát, dle stanovených objektivních kritérií, je odpovědný za posouzení žádosti o azyl, podané na území členských států EU. Pro konkrétního žadatele o azyl to znamená, že právo na posouzení žádosti o azyl má jen v jednom členském státě (tzv. one-chance-only princip).

Mezi cíle sledované tímto nařízením, zkráceně tedy nařízením Dublin II, zvláště patří:

- a) spravedlivě rozložit finanční břemeno spojené s řízením o udělení azylu, péčí o žadatele o azyl či vycestováním neúspěšných žadatelů mezi členské státy Unie,
- b) zabránit nekontrolovatelnému druhotnému pohybu žadatelů o azyl po území členských států,
- c) předcházet situaci, kdy by žadatelé o azyl podávali současně, či postupně žádosti v různých členských státech a činili tak pokusy o získání azylu v benevolentnějších státech (tzv. asylum shopping),
- d) zaručit právo žadatele o azyl, aby jeho žádost byla řádně přezkoumána jedním z členských států, čímž by byl řešen problém, kdy žádný stát nehodlá uznat svou odpovědnost za přezkoumání žádosti (tzv. refugee in orbit).³¹

Tímto má být zaručeno, aby každá žádost o udělení azylu podaná cizincem z třetí země v některém z členských států Unie byla zásadně přezkoumána jedním a pouze jedním státem. Tento stát učiní rozhodnutí o žádosti a v případě zamítnutí také opatření k zajištění odchodu cizince z území Evropské unie. Sankcí za nedodržení je mu pak na základě žádosti jiného členského státu povinnost vzít žadatele zpět na své území. Přínosem tohoto systému je snížení celkových finančních nákladů vynaložených jednotlivými členskými státy v souvislosti s azylovým řízením a celkové zefektivnění řízení o udělení azylu.

³⁰ MINISTERSTVO VNITRA ČR. *Azyl a migrace* [online]. [cit. 2008-01-03]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/azyl/azyl.html>.

³¹ PIKNA, B. *Vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek v evropském právu (oblast policejní a justiční spolupráce)*. 4. dopracované, konsolidované vydání. Praha: Linde Praha, 2007. 511 s. ISBN 978-80-7201-686-0. s. 206.

Stát odpovědný za posouzení žádosti o azyl podané v některém z členských států Unie je určen dle kritérií, která jsou uplatňována v následujícím pořadí:

- a) členský stát, ve kterém legálně pobývá člen rodiny nezletilého žadatele o azyl bez doprovodu; v případě absence rodinných příslušníků je to členský stát, kde nezletilý podal žádost,
- b) členský stát, který udělil azyl/postavení uprchlíka ve smyslu Ženevské úmluvy rodinnému příslušníku žadatele,
- c) členský stát, který posuzuje žádost o azyl rodinného příslušníka žadatele o azyl,
- d) členský stát, který cizinci udělil platné povolení k pobytu na území či vízum,
- e) členský stát, jehož vnější hranici Unie cizinec prokazatelně nelegálně překročil,
- f) členský stát, kde cizinec podal žádost o azyl, platí-li pro něj bezvízový styk,
- g) členský stát, na jehož letišti v tranzitním prostoru požádal cizinec o azyl,
- h) členský stát, kde cizinec požádal o azyl (tzv. zbytkové kritérium).

Nařízení dále stanoví výjimky z pravidel včetně odchylek odůvodněných rodinnými či humanitárními skutečnostmi. Každý členský stát může z humanitárních důvodů, které vyplývají zejména z důvodů rodinné nebo kulturní povahy, spojit rodinné příslušníky a jiné závislé příbuzné, i když neodpovídají plně kritériím stanoveným v nařízení č. 343/2003.

Z nařízení dále vyplývají i další povinnosti členského státu:

- a) převzít zpět žadatele o azyl, který se nachází nelegálně na území jiného členského státu,
- b) převzít zpět žadatele o azyl, který vzal svou žádost zpět a poté podal novou v jiném členském státě,
- c) převzít cizince, jehož žádost byla zamítnuta a který se nachází nelegálně na území jiného členského státu,
- d) výměna informací nezbytných pro určení státu odpovědného za přezkoumání žádosti o azyl, k posouzení žádosti o azyl či k provedení závazků vyplývajících z nařízení.³²

³² RADA EU. Nařízení Rady (ES) č. 343/2003 ze dne 18. února 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států [on-line]. 18.2.2003. Článek 5-9 a 16. s. 6, 7, 9. [cit. 2008-01-03]. Dostupné z: http://www.mvcr.cz/azyl/azyl/nres343_03.pdf.

2.1.1 Eurodac

Významným pomocníkem v procesu aplikace výše zmíněného nařízení č. 343/2003 (Dublin II) je systém Eurodac, který vytvořila Evropská komise nařízením Rady EU č. 2725/2000 z 11. prosince 2000 o zřízení „Eurodac“ pro porovnání otisků prstů za účelem účinného použití Dublinské úmluvy. Jelikož bylo nařízení o Eurodac přijato před nařízením č. 343/2003, jeho účelem je pomáhat při určování členského státu, který je příslušný k posouzení žádosti o azyl podané v některém z členských států na základě Dublinské úmluvy z roku 1990 (později tedy dle nařízení č. 343/2003).

Systém Eurodac je založen na povinném snímání otisků prstů každého žadatele o azyl staršího 14 let a přenáší údaje do ústřední jednotky počítačového systému rozpoznávání otisků, která obratem sdělí výsledek porovnání ve své databázi. Povinnému snímání otisků podléhá každý občan třetí země, který:

- je žadatelem o udělení azylu,
- je cizincem nelegálně překračujícím vnější hranici Unie,
- je cizincem zadrženým při nelegálním pobytu na území členského státu.³³

Žadatel o azyl má právo být na vlastní žádost informován o zpracovaných údajích, jež se ho osobně týkají. Dohled nad zákonností zpracování osobních údajů zabezpečují národní dozorčí orgány a společný dozorčí orgán. Systém je v provozu od 15. ledna 2003 a každý nový členský stát se k němu připojuje na základě vstupu do Evropské unie. V rámci oboru azylové a migrační politiky funguje v rámci Ministerstva vnitra ČR tzv. Dublinské středisko, jehož posláním je identifikace dublinských případů a vydávání příslušných rozhodnutí spolu s kontaktem s partnerskými dublinskými středisky v jednotlivých členských státech Unie.

2.2 Haagský program (Tampere II)

Vrátíme-li se opět k významnému termínu, a to prostoru svobody, bezpečnosti a práva, ke komplexnímu pohledu na jeho utváření nám chybí vysvětlit úpravu, ke které došlo na

³³ RADA EU. *Nařízení Rady (ES) č. 2725/2000 z 11. prosince 2000 o zřízení „Eurodac“ pro porovnání otisků prstů za účelem účinného použití Dublinské úmluvy* [on-line]. 11.12.2000. Článek 4. s. 4. [cit. 2008-01-03]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:19:04:32000R2725:CS:PDF>.

zasedání Evropské rady 5. listopadu 2004, kde byl na období následujících pěti let přijat Haagský program: posílení svobody, bezpečnosti a práva v Evropské unii. Tento dokument nahrazuje dosavadní dokumenty přijaté na zasedání v Tampere z 15. a 16. října 1999 (někdy je také označován jako Tampere II) a představuje zásadní text obsahující základní politické cíle, směry a priority v oblasti vnitřní bezpečnosti a veřejného pořádku a pevnějšího zakotvení společného prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Dokument se zabývá zejména otázkami základních práv a občanství, azylu a migrace, řízení hranic, integrace cizinců, boje proti terorismu a organizované trestné činnosti a soudní a policejní spolupráce. Cílem Haagského programu v oblasti azylu a migrace je především:

- poskytování ochrany potřebným osobám v souladu s Ženevskou úmluvou o uprchlících a jinými mezinárodními smlouvami,
- regulace migračních toků a kontrola vnější hranice Unie.

V části Posílení svobody, která je pro naši problematiku klíčová, jsou obsažena ustanovení z oblasti azylové, migrační a pohraniční politiky. Cílem stávající fáze společného evropského azylového systému (druhá fáze, která započala datem 1. května 2004) je stanovení společného azylového postupu a jednotného statusu pro osoby, které získaly azyl. Důležitou částí je také integrace státních příslušníků třetích zemí, kde by měly být stanoveny společné základní zásady, propojující všechny oblasti politik týkajících se integrace. V bodu označeném jako Zahraniční rozměr azylu a migrace se Haagský program zabývá partnerstvím se třetími zeměmi, se zeměmi a regiony původu, se zeměmi a regiony průjezdu a návratovou a readmisní politikou³⁴. Pokud jde o řízení migračních toků, program obsahuje především problematiku kontroly na hranicích a boje proti nedovolenému přistěhovalectví. Důraz klade také na význam rychlého odstranění kontrol na vnitřních hranicích.³⁵

2.2.1 Akční plán k provádění Haagského programu

K provádění Haagského programu a ke stanovení časového rámce dosažení hlavních cílů pro nadcházejících pět let bylo nutné přijmout Akční plán Rady a Komise, kterým se

³⁴ Politika týkající se migrantů, kteří nemají nebo ztratili právo k legálnímu pobytu na území stanoveného státu, a musí se dobrovolně nebo v případě nutnosti povinně vrátit zpět do své země.

³⁵ PIKNA, B. *Vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek v evropském právu (oblast policejní a justiční spolupráce)*. 4. dopracované, konsolidované vydání. Praha: Linde Praha, 2007. 511 s. ISBN 978-80-7201-686-0. s. 175-176.

provádí Haagský program o posílení svobody, bezpečnosti a práva v Evropské unii, k čemuž došlo 10. června 2005. Akční plán uvádí priority v legislativní i nelegislativní oblasti, jež jsou nezbytné pro realizaci Haagského programu, což se týká především termínů, do nichž má Komise nebo členský stát předložit konkrétní iniciativu. Dokument provází monitorovací systém, který slouží ke sledování naplňování jednotlivých priorit i k předkládání ročních zpráv o postupu realizace. Akční plán je flexibilní dokument, který bere v úvahu aktuální potřeby a události a také nutnost aktualizace.

Haagský program ani Akční plán nejsou právně závazné dokumenty, úkoly v nich specifikované jsou však považovány za politicky závazné ve významu povinnosti úkoly plnit a splnit. Jelikož je Haagský program základním dokumentem pro rozvoj prostoru svobody, bezpečnosti a práva s vymezenou časovou platností, připravuje se již s předstihem návrh nového víceletého programu po roce 2010.

2.3 Nová azylová úprava

Počátkem 21. století byla přijata nová právní úprava azylové a migrační politiky, která zahrnuje především dvě důležité směrnice Rady, přijaté v letech 2004 a 2005. Jedná se konkrétně o směrnici Rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka, i osoby, které z jiných důvodů potřebují mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (tzv. kvalifikační směrnice) a směrnici Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka (tzv. procedurální směrnice). Tyto dvě směrnice se doplňují a prolínají a jejich působnost se vztahuje výhradně na příslušníky třetích zemí, což se týká i osob bez státní příslušnosti.

2.3.1 Kvalifikační směrnice

Kvalifikační směrnice obsahuje následující cíle:

- zajištění společných kritérií členských zemí pro zjišťování totožnosti osob, které mezinárodní ochranu skutečně potřebují,

- zajištění minimální úrovně výhod pro tyto osoby ve všech členských státech.

Směrnice dále obsahuje kritéria, podle nichž se posuzuje, zda příslušník třetí země, hledající ochranu v některé z členských zemí Unie, skutečně je uprchlíkem, nebo potřebuje jinou pomoc (např. dočasnou ochranu³⁶). Definuje proces posuzování žádostí o mezinárodní ochranu, přiznání postavení uprchlíka, problematiku postavení uprchlíka, podmínky nabytí způsobilosti stát se příjemcem podpůrné ochrany a problematiku postavení a obsahu podpůrné ochrany³⁷.

2.3.2 Procedurální směrnice

Na kvalifikační směrnici v mnohém navazuje procedurální směrnice, která obsahuje:

- základní zásady a záruky, roli UNHCR a problematiku shromažďování údajů k jednotlivým žádostem,
- otázky řízení v prvním stupni,
- pojetí první země azylu³⁸ a bezpečné země,
- příslušná procesní pravidla, řízení na hranicích či řízení o odnětí postavení uprchlíka.

Procedurální směrnice je přelomová především tím, že výslovně stanoví:

- příslušnost jednoho úřadu k rozhodování o žádostech o azyl, jehož pracovníci musí mít patřičné znalosti a vzdělání v této oblasti,
- další osoby a úřady, které dále přicházejí do kontaktu s žadateli o azyl a musejí získat příslušné instrukce,
- možnost žadatelů o azyl komunikovat s UNHCR,
- nutnost písemně vyhotovit rozhodnutí o zamítnutí žádosti o azyl s podstatným odůvodněním,

³⁶ Dočasnou ochranou se označuje doplňující forma ochrany k institutu azylu. Má být poskytována osobám vyžadujícím pomoc mezinárodního společenství, a to v případě jejich hromadného přílivu na území jednotlivých států, kdy by hrozilo, že stávající azylový systém by byl zahlcen velkým počtem žádostí o azyl. Dočasná ochrana je časově omezenější institut než právo azylu.

³⁷ Podpůrná ochrana by měla být doplňkovou a dodatečnou k ochraně uprchlíků zakotvené v Ženevské úmluvě. Má na ni nárok státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti, která nesplňuje podmínky pro uznání za uprchlíka, ale u které existují závažné důvody se domnívat, že pokud by se vrátila do země svého původu, nebo v případě osoby bez státní příslušnosti do země svého dosavadního pobytu, byla by vystavena reálné hrozbě, že utrpí vážnou újmu, přičemž tato osoba nemůže nebo nechce přijmout ochranu dotyčné země.

³⁸ Za zemi prvního azylu lze považovat zemi, pokud v ní byl žadatel o azyl uznán za uprchlíka a může požívat této ochrany, nebo v ní žadatel požívá dostatečné ochrany, včetně použití zásady nenavrácení.

- právo žadatelů o azyl na účinný opravný prostředek,
- nemožnost odmítnutí, či vyloučení žádosti o azyl pouze z důvodu pozdního podání.

Směrnice dále upravuje minimální práva žadatelů v azylovém řízení, včetně práva na osobní pohovor, práva na poskytnutí informací o průběhu řízení, práva na poskytnutí tlumočnicka a práva na právní pomoc a zastoupení.

Na druhé straně směrnice obsahuje právně poněkud sporné koncepty, jako například:

- aplikace institutu „třetích bezpečných zemí“ obecně, ale především aplikace institutu „evropských bezpečných třetích zemí“ (v původních návrzích označován jako institut „super bezpečné třetí země“), ve kterých by nemělo docházet k porušování základních lidských práv, a je proto možné do nich žadatele navracet,
- četné případy lze posoudit ve zrychleném řízení a žádosti zamítnout jako zjevně nedůvodné, za něž je možné považovat i takové žádosti, které nutně nemusí být zjevně podvodné nebo nesouvisející s důvody pro udělení uprchlické ochrany,
- v řadě případů směrnice umožňuje žadatelům setrvat na území členského státu pouze po dobu řízení v prvním stupni, ale nikoliv po dobu řízení o opravném prostředku,
- jednotlivé členské země mohou zavést vlastní seznam bezpečných zemí původu, avšak jediným povoleným seznamem by měl být společný seznam přijatý na úrovni Evropské unie (ten však dosud nebyl zaveden).³⁹

Obě výše uvedené směrnice ctí základní práva a zachovávají zásady s tím, že Ženevská úmluva s Protokolem představují základní kámen mezinárodního režimu ochrany uprchlíků. Členské státy EU mohou zavést příznivější normy pro řízení v oblastech upravených oběma směrnicemi. Pro obě směrnice tedy platí, že:

- Spojené království a Irsko se podílely na přijímání těchto směrnic a jsou jimi vázány dle Protokolu o postavení Spojeného království a Irska,
- Dánsko se nepodílelo na přijímání těchto směrnic, a proto jimi není vázáno dle Protokolu o postavení Dánska.

³⁹ RADA EU. *Směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka* [on-line]. 1.12.2005. Článek 27, 29-31. s. 14-16. [cit. 2008-01-06]. Dostupné z: http://www.unhcr.cz/dokumenty/proceduralni_smernice.pdf.

Možnou interpretací kvalifikační i procedurální směrnice se zabývalo 20. prosince 2005 i zasedání soudců, organizované jednotkou EURASIL⁴⁰, na němž byli soudci informováni o aktuálním rozhodnutí Rady EU o schválení společného evropského azylového systému.

2.3.3 Společný evropský azylový systém

Akční plán Haagského programu stanovil lhůtu pro přijetí návrhu společného evropského azylového systému (Common European Asylum System, CEAS) do konce roku 2010. Základní struktura systému CEAS, definovaná již na zasedání v Tampere a potvrzená v Haagském programu, spočívá v zavedení společného azylového řízení a jednotného statusu platného po celém území Evropské unie s konečným cílem vytvoření rovných podmínek, přístupu k vysoké úrovni ochrany za stejných podmínek ve všech členských státech a také spravedlivé a efektivní zacházení s těmi, u nichž nebyla potřeba ochrany shledána.

Cílem pro první fázi společného evropského azylového systému bylo harmonizovat právní úpravu členských států tak, aby byla zaručena spravedlnost, účinnost a transparentnost. Pokrok dosažený v letech 1999 až 2004 položil jasný základ pro druhou fázi přípravy CEAS, jež má za cíl dosažení vyššího společného standardu ochrany a větší rovnosti při ochraně v celé EU, stejně tak jako dosažení vyšší míry solidarity mezi jejími členskými státy.

Proces vyhodnocování nástrojů a iniciativ první fáze dosud stále probíhá, avšak vzhledem k nutnosti předložit včas návrhy pro druhou fázi, aby mohly být schváleny v roce 2010, je již nyní nezbytné zahájit hloubkovou reflexi a diskusi o budoucí architektuře systému CEAS, jež se odráží v Zelené knize o budoucím společném evropském azylovém systému.

⁴⁰ EURASIL - síť EU pro odborníky pracující v terénu v oblasti azylových záležitostí, které předsedá Komise, byla zřízena v červenci roku 2002 v důsledku rozhodnutí Výboru stálých zástupců (Coreper II) ze dne 6. března 2002 zastavit činnost skupiny CIREA (Středisko pro informace, diskusi a výměnu v oblasti azylu - Centre for Information, Discussion and Exchange on Asylum).

2.3.4 Zelená kniha o budoucím společném evropském azylovém systému

Vytvoření společného evropského azylového systému jako základní součásti prostoru svobody, bezpečnosti a práva vychází z myšlenky vytvořit z Evropské unie jednotný prostor ochrany pro uprchlíky na základě plného uplatnění Ženevské úmluvy. Evropská komise se zavazuje dosáhnout tohoto cíle a z toho důvodu vydala 6. června 2007 v Bruselu Zelenou knihu o budoucím společném evropském azylovém systému, v níž se snaží zjistit, jaké možnosti ke zformování systému CEAS poskytuje současná úprava EU.

V závěrech zmapovaných v Zelené knize se tedy Komise zmiňuje o nutnosti přijmout k otázkám azylu integrovaný a komplexní přístup a usilovat o zlepšení všech aspektů azylového řízení. Proto je nutné zlepšit podmínky, v nichž osoby hledající ochranu v EU mohou účinně předložit a uplatnit svou žádost a obdržet přiměřenou odpověď, zvýšit schopnost subjektů zúčastněných na azylovém řízení plnit své úkoly, a tím zvýšit celkovou kvalitu tohoto řízení. Také je nutné poskytnout vnitrostátním azylovým orgánům efektivní nástroje, které jim umožní řídit příliv žádostí o azyl a bránit podvodům a zneužívání.

Při dosažení těchto cílů je potřeba vyplnit mezery v existujícím azylovém acquis a usilovat o harmonizaci práva i praktických otázek v oblasti azylu, prostřednictvím praktické spolupráce mezi členskými zeměmi EU. Kromě toho je v oblasti azylu nutné zvýšení solidarity k zajištění spravedlivého rozdělení zodpovědnosti za vyřizování žádosti o azyl a poskytování ochrany v EU. Komise si při sestavení této Zelené knihy kladla za cíl rozpoutat diskuzi mezi všemi zúčastněnými stranami, do které mohou přispět jednak instituce EU, vnitrostátní, regionální i místní úřady, kandidátské země, partnerské třetí země, mezivládní i nevládní organizace, státní i soukromé subjekty podílející se na azylovém řízení, sociální partneři i jednotlivci. Výsledky této diskuze ovlivní přípravu plánu politiky, který má být vydán v první čtvrtině roku 2008 a v němž Komise vymezí všechna opatření i časové rámce jejich přijetí, jež budou přijata při budování společného evropského azylového systému.⁴¹

⁴¹ EVROPSKÁ KOMISE. *Zelená kniha Evropské komise o budoucím společném evropském azylovém systému COM(2007) 301 v konečném znění* [on-line]. 6.6.2007. s. 3-5. [cit. 2008-01-08]. Dostupné z: <http://www.unhcr.cz/dokumenty/zelena-kniha-ek.pdf>.

3 Azylová a migrační politika České republiky

Při vymezení komplexní azylové a migrační politiky jsme se v tuto chvíli dostali do bodu, kdy známe detailní vývoj právní úpravy azylu a migrace na pozadí mezinárodních úmluv i legislativních aktů přijatých Evropskou unií. Víme tedy, jak by se skutečně mělo postupovat v situacích, kdy občané třetí země, ať už prchající ze země svého původu před nebezpečím, či z vlastního úsudku za lepším životem v cizím státu, žádají o možnost dlouhodobého pobytu v zemích EU. V druhé polovině této práce se budeme zabývat především tím, jak funguje azylová a migrační politika zemí Evropské unie v praxi.

Následující kapitola nám zpočátku představí terminologii oblasti azylu a migrace a jejich krátkou charakteristiku. Postupně se dostaneme k právní úpravě této oblasti v České republice, k samotnému azylovému řízení a přílivu uprchlíků do naší země. V rámci uvedení problematiky v aktualizované formě bude závěrem také uvedeno několik poznatků o možných změnách migračních toků v České republice po vstupu do schengenského prostoru.

3.1 Definice azylu a migrace

Pro lepší porozumění následujícího textu je nutné vymezit některé pojmy, se kterými se budeme častěji setkávat. Pro přesnost je také nutné poznamenat, že se bude jednat o vymezení pojmů z hlediska užití v České republice, neboť i mezi státy v pokud možno harmonizovaném prostředí azylové a migrační politiky EU existují v použití následujících termínů určité rozdíly.

3.1.1 Oblast migrace

Termínem migrace označujeme časově ohraničený přesun jednotlivců i skupin mezi prostory ohraničenými státními hranicemi, který je spolu s porodností a úmrtností klíčovým prvkem v procesu populačního vývoje a výrazně ovlivňuje společenské a kulturní změny obyvatel daných států.⁴²

⁴² MINISTERSTVO VNITRA ČR. *Azyl a migrace - Imigrace* [on-line]. [cit. 2008-01-06]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/azyl/migrace.html>.

Pokud se na migraci zaměříme jako na společenský jev, můžeme ji zkoumat v několika rovinách. Rozlišujeme mezi migrací *primární*, kdy jde o migraci do dosud neosídlených oblastí, a migrací *sekundární*, která předpokládá kontakt s původním obyvatelstvem. Dalším rozlišovacím prvkem je místní hledisko, které migraci dělí na *vnitřní*, tedy pohyb v rámci jednoho státu, a *vnější*, pohyb překračující hranice daného státu. Dále lze rozlišovat také migraci *konzervativní* (s cílem zachování dosavadního způsobu života) a migraci *inovační* (spojenou s radikální změnou životního stylu), také migraci *trvalou* (spojenou se změnou trvalého bydliště) a *dočasnou* (přemístění na delší, avšak časově omezenou dobu). Neméně důležitým hlediskem členění je skutečnost, zda se jedná o migraci dobrovolnou či vynucenou. Za *dobrovolnou* migraci můžeme označit případy, kdy lidé odchází ze své vlasti za účelem studia, sjednocení svých rodin, z důvodů zaměstnání či z osobních pohnutek. Naproti tomu migrace *vynucená* označuje odchod ze země původu se snahou vyhnout se pronásledování, ozbrojeným konfliktům, přírodním katastrofám a jiným situacím, jež představují ohrožení života a svobody jedince.⁴³

Možné příčiny migrace lze v současném světě spatřovat zejména v rozdílech v bohatství mezi jednotlivými státy, v síle a rozvoji jejich ekonomik a v životní úrovni jejich obyvatel. Při bližším sledování migrace je nutné se také pozastavit nejen nad faktory, které migraci vyvolávají, ale pochopitelně také nad těmi, které ji umožňují. Jelikož se v současné době otázka migrace stává jednou z globálních výzev lidstva, neopomínejme fakt, že s sebou přináší nejen stránky negativní, ale také pozitivní.

V souvislosti s vymezeným pojmem migrace je vhodné uvést i pojmy významově související:

- emigrace - jako změna místa pobytu směrem ze země původu,
- emigrant - jako osoba opouštějící zemi původu za účelem dlouhodobějšího pobytu v cizí zemi,
- imigrace - jako změna místa pobytu směrem do země,
- imigrant - jako osoba přicházející do země za účelem pobytu dlouhodobějšího charakteru.

⁴³ ŠATAVA, L. *Migrační procesy a české vystěhovalectví 19. století do USA*. 1. vydání. Praha: Univerzita Karlova, 1989. 163 s. s. 41 - 45.

Termínem migrační politika označujeme politiku směřující k přímé či nepřímé regulaci a řízení pohybu osob přes mezinárodní hranice (v případě Evropské unie přes vnější hranice) a jejich pobyt na území státu, jehož samy nejsou občany. Týká se regulace a usměrňování migrace legální, stejně jako postihu a předcházení migrace nelegální. Vedle toho zahrnuje migrační politika také politiku imigrační a integrační.

Termínem imigrační politika označujeme politiku, jejímž cílem je stanovit, které osoby a za jakých podmínek se mohou dlouhodobě či trvale usadit v hostitelské zemi. Zahnutím dlouhodobého usazení pod tuto definici reaguje Evropská unie na současnou situaci v Evropě, kde se prokazuje, že dočasná migrace za zaměstnáním vykazuje často tendence k trvalému usídlení.

Termínem integrační politika označujeme politiku, jejímž cílem je podpořit proces začlenění přistěhovalců do společnosti hostitelských zemí. Tato činnost s sebou nese zajištění sociální a politické soudržnosti společnosti. Politika imigrační a integrační jsou spolu v těsné vazbě zejména proto, že imigrační politika se již v první fázi přijímání osob ze třetích zemí snaží preferovat osoby s vysokým integračním potenciálem, jako například osoby mladé, kvalifikované či vzdělané.

3.1.2 Oblast azylu

Rozdělíme-li osoby určitého státu na jeho vlastní občany a na občany ostatních států, tedy cizince, musíme mezi ně pro úplnost začlenit ještě jednu důležitou kategorii osob. Těmi jsou uprchlíci, osoby, které se nacházejí mimo svou vlast a mají oprávněné obavy před pronásledováním z důvodů rasových, náboženských, národnostních, nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám, nebo i zastávání určitých politických názorů.⁴⁴ Jedná se o cizince, jimž byl v daném státě přiznán na základě jimi podané žádosti zvláštní ochranný právní status, jenž je možno jim přiznat jen v případě, jsou-li obavy z pronásledování odůvodněné.⁴⁵

⁴⁴ Definice uprchlíka dle Ženevské úmluvy viz kapitola 1.4.1.

⁴⁵ ŠÍŠKOVÁ, T. *Menšiny a migranti v České republice: My a oni v multikulturní společnosti 21. století*. 1. vydání. Praha: Portál, 2001. 188 s. ISBN 80-7178-648-9, s. 32.

Termínem azyl je označován ochranný pobyt, který stát poskytuje příslušníku jiného státu nebo osobě bez státní příslušnosti v souvislosti s jejím pronásledováním zpravidla z důvodů politických. V České republice jsou důvody udělení azylu specifikovány v zákoně o azylu.

Termínem azylová politika je označován soubor opatření, poskytující cizincům, konkrétně uprchlíkům, základní právo udělení ochrany v podobě azylu, které je obsaženo již ve Všeobecné deklaraci lidských práv OSN z roku 1948⁴⁶. Azylová politika tvoří jen malou výše politiky migrační a v užším smyslu také pouhou výše politiky imigrační, zahrnuje tak poskytování ochrany pouze těm uprchlíkům, kteří splňují veškeré podmínky stanovené Ženevskou úmluvou o právním postavení uprchlíků z roku 1951⁴⁷ a také těm uprchlíkům, kteří nesplňují veškeré podmínky stanovené touto úmluvou, ale nemohou být navraceni do země původu, neboť by tam mohli být vystaveni mučení či nelidskému zacházení.

Tento vymezený okruh nezahrnuje všechny uprchlíky a je tak někdy velmi obtížné výše uvedené podmínky splnit. Tyto osoby, které potřebují mezinárodní pomoc, se od ostatních odlišují především tím, že se jako většina lidí nemohou dovolávat ochrany ve svém vlastním státě, nemohou se spolehnout na poskytnutí pomoci vládou či státními institucemi, neboť ty jsou zpravidla důvodem, proč jsou nuceni svou vlast opustit. Právě azyl by jim měl zaručit, že jim bude poskytnuta odpovídající ochrana v zemi, kde nalezly útočiště.

Tab. 3.1 Terminologická mapa

Migrační politiky			
Přistěhovalecké politiky		Azyl	Kontrola hranic, potírání nelegální migrace, víza
Imigrační politiky	Integrační politiky		
Regulace vstupu přistěhovalců na území	Regulace začleňování přistěhovalců do společnosti		

Zdroj: BARŠOVÁ, A. - BARŠA, P. *Přistěhovaleciví a liberální stát: Imigrační a integrační politiky v USA, západní Evropě a Česku*. s. 11.

Tabulka 3.1 obsahuje přehledné členění migrační politiky tak, jak jej budeme používat v následujícím textu. Pokud to bude možné a téma to dovolí, bude praktická část této práce

⁴⁶ Blíže viz kapitola 1.2.

⁴⁷ Podmínky splnění statutu uprchlíka blíže viz kapitola 1.4.1.

zaměřena na azylovou politiku, v ostatních případech se bude jednat o politiku imigrační, obě tedy zahrnuty pod politiku migrační.

3.2 Právní úprava azylu a migrace v ČR

Jelikož je Česká republika členem Evropské unie, musela při svém vstupu přijmout *acquis communautaire*, jehož součástí je i azylové *acquis*. Je tedy vázána všemi právními akty, které byly v Evropské unii přijaty. Česká republika je však vázána také akty mezinárodního práva upravujícími oblast azylu a migrace, ke kterým se řadí především Ženevská úmluva o právním postavení uprchlíků z roku 1951 a její Protokol týkající se právního postavení uprchlíků z roku 1967. Pro Českou a Slovenskou federativní republiku vstoupila Úmluva v platnost dne 24. února 1992, Protokol vstoupil v platnost dne 26. listopadu 1991. Dalším důležitým výchozím dokumentem je pro Českou republiku Všeobecná deklarace lidských práv OSN z roku 1948, ze které vychází obdoba tohoto dokumentu v českém prostředí, Listina základních práv a svobod, jež se stala součástí ústavního pořádku České republiky dne 16. prosince 1992.

3.2.1 Zákony přijaté v oblasti azylu a migrace

V lednu 1990 přijala tehdy ještě Československá socialistická republika zákon o uprchlících (č. 498/1990 Sb.), který položil základ azylové politiky země. Tento zákon stanovoval, kdo je oprávněn požádat o azyl v souladu s Ženevskou úmluvou o právním postavení uprchlíků, v té době v Československu ještě neratifikovanou. Stanovil práva a povinnosti žadatelů o azyl, zásady azylového řízení a kompetentní orgán, Ministerstvo vnitra. Rovněž zde byla stanovena odpovědnost státu za zajištění ubytování, zdravotní péče a obživy pro uprchlíky, stejně jako právo na tlumočníka při azylovém řízení.⁴⁸ Zákon o uprchlících byl poprvé novelizován v roce 1993, kdy byl v českém prostředí nově zaveden institut zkráceného řízení při zjevně nepodložených žádostech o azyl⁴⁹ a také možnost přiznat postavení uprchlíka manželu a nezletilým dětem cizince, kterému bylo postavení uprchlíka již

⁴⁸ PARLAMENT ČR. *Zákon č. 498/1990 Sb., o uprchlících* [on-line]. 16.11.1990. [cit. 2008-01-06]. Dostupné z: http://abonent.lexdata.cz/lexdata/sb_free.nsf/0/C12571D20046A0B2C12566D400738038.

⁴⁹ Viz Londýnská rezoluce I v kapitole 1.6.

přiznáno, bez ohledu na splnění podmínek nutných k tomuto přiznání.⁵⁰ Druhá novelizace z roku 1996 ruší pětiletou lhůtu, na kterou bylo podle předchozích předpisů postavení uprchlíka přiznáváno a v souladu s Ženevskou úmluvou ji přiznává na dobu, po kterou trvají podmínky, pro které byl status přiznán.⁵¹

Zákon č. 498/1990 Sb., o uprchlících byl zrušen 1. ledna 2000, kdy v platnost vstoupil nový zákon o azylu (č. 325/1999 Sb.).⁵² Při tvorbě tohoto zákona, který zároveň měnil zákon č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, bylo přihlíženo nejen k mezinárodní právní úpravě, ale také ke slučitelnosti s právní úpravou Evropské unie z hlediska budoucího členství České republiky. Zákon č. 325/1999 Sb. se od předchozí legislativy lišil tím, že přesně definoval azylové řízení včetně již výše vymezených termínů, tedy bezpečnou třetí zemi a bezpečnou zemi původu. Vymezil postavení Úřadu Vysokého komisaře pro uprchlíky OSN v azylovém řízení a zavedl několik klauzulí, které povolovaly žadatelům o azyl pracovat na území hostitelské země již od podání žádosti o azyl, čehož začali cizinci zneužívat jako nejsnadnější cesty k legalizaci svého pobytu. Zákon o azylu prošel postupně několika novelizacemi, z nichž zmíním novelu v podobě zákona č. 57/2005 Sb.⁵³ transponující do českého právního řádu dvě směrnice ES (směrnici 2003/9/ES stanovující minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl a směrnici 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny) a novelu v podobě zákona č. 350/2005 Sb.⁵⁴, která přináší zásadní změnu v soudním přezkumu správních rozhodnutí (nově stanovuje projednávání žalob ve věci azylu krajským soudem a projednávání kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem). Obě tyto novely učinily zákon o azylu restriktivnější ve smyslu např. zamezení legální práce během prvního roku azylové procedury z důvodu navýšení počtu žadatelů o azyl (v roce 2001 se počet žadatelů zvýšil na 18 000 oproti necelým 9 000 v roce 2000)⁵⁵. Všechny následující novely azylového zákona měly docílit co nejrychlejšího transponování evropské legislativy do práva České republiky.

⁵⁰ PARLAMENT ČR. *Zákon č. 317/1993 Sb.* [on-line]. 8.12.1993. [cit. 2008-01-06]. Dostupné z: http://abonent.lexdata.cz/lexdata/sb_free.nsf/0/C12571D20046A0B2C12566D400741865.

⁵¹ PARLAMENT ČR. *Zákon č. 150/1996 Sb.* [on-line]. 26.4.1996. [cit. 2008-01-05]. Dostupné z: http://abonent.lexdata.cz/lexdata/sb_free.nsf/0/C12571D20046A0B2C12566D4007472D8.

⁵² PARLAMENT ČR. *Zákon č. 325/1999 Sb.* [on-line]. 11.11.1999. [cit. 2008-01-07]. Dostupné z: http://abonent.lexdata.cz/lexdata/sb_free.nsf/0/C12571D20046A0B2C125684D0045538E.

⁵³ PARLAMENT ČR. *Zákon č. 57/2005 Sb.* [on-line]. 27.1.2005. [cit. 2008-01-07]. Dostupné z: http://abonent.lexdata.cz/lexdata/sb_free.nsf/0/C12571D20046A0B2C1256F9E003FF7C7.

⁵⁴ PARLAMENT ČR. *Zákon č. 350/2005 Sb.* [on-line]. 5.8.2005. [cit. 2008-01-07]. Dostupné z: http://abonent.lexdata.cz/lexdata/sb_free.nsf/0/C12571D20046A0B2C125707A00490D74.

⁵⁵ UNHCR. *Uprchlíci v České republice* [on-line]. [cit. 2008-01-06]. Dostupné z: <http://www.unhcr.cz/uprchlicr/?cid=84>.

3.2.2 Zásady politiky vlády v oblasti migrace cizinců

Vláda České republiky svým usnesením č. 55 schválila 13. ledna 2003 zásady v oblasti migrace cizinců, jež jsou základním dokumentem při budování harmonizované koncepce imigrační politiky České republiky. Jsou také výrazem začlenění České republiky do Evropské unie a snahy podílet se na harmonizaci azylové a migrační politiky jednotlivých států a na cíleném řízení migrace v rámci celé Evropy. Zásady vyjadřují soulad se všemi závazky plynoucími z mezinárodních smluv i právních aktů přijatých Evropskou unií.

- Zásada 1: Česká republika s ohledem na mezinárodní závazky, které pro ni plynou z členství v Evropské unii, důsledně prosazuje řídící roli státu v oblasti migrace.
- Zásada 2: Migrační politika státu je založena na koordinovaném postupu všech státních orgánů, orgánů územní a zájmové samosprávy a na podpoře ze strany dalších subjektů zabývajících se migrací.
- Zásada 3: Migrační politika státu je zaměřena na odstraňování všech forem nelegální migrace a jiných nelegálních aktivit, a to jak opatřeními na poli mezinárodní spolupráce, tak i opatřeními národními.
- Zásada 4: Migrační politika státu neklade překážky migraci legální a podporuje imigraci, která je pro stát a pro společnost z dlouhodobého hlediska přínosná.
- Zásada 5: Realizace migrační politiky státu předpokládá široké zapojení nevládních a dalších organizací občanské společnosti.
- Zásada 6: Česká republika se podílí na úsilí světového a evropského společenství na řešení migračních důsledků humanitárních krizí a na odstraňování příčin těchto jevů.⁵⁶

3.3 Azylové řízení v ČR

Jelikož oblast azylu spadá v České republice především do kompetence Ministerstva vnitra, které pro tuto příležitost zřídilo Odbor azylové a migrační politiky, je tento orgán primárně zodpovědný také za spravování žádostí o azyl a rozhodování v azylovém řízení. Organizační struktura Odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra ČR je zobrazena

⁵⁶ MINISTERSTVO VNITRA ČR. *Azyl a migrace - Imigrace* [on-line]. [cit. 2008-01-07]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/azyl/migrace.html#zasadyp>.

v příloze č. 2. V celém procesu udělení azylu a následném soužití s občany České republiky jsou činné další dvě státní instituce. Pro zřizování a spravování většiny uprchlických středisek a poskytování sociálního zázemí uprchlíkům je to Správa uprchlických zařízení. Pro zabezpečení státních hranic a odhalování a dokumentování nelegálního jednání v souvislosti s překračováním státních hranic je to Služba cizinecké a pohraniční policie, nově s názvem Služba cizinecké policie České republiky. Tyto instituce by měly při azylovém řízení postupovat podle základního právního předpisu upravujícího azylovou proceduru, kterým je zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky ve znění všech následujících změn.

3.3.1 Azylová procedura

Zahájení azylového řízení je vázáno na ústní nebo písemné prohlášení cizince, ze kterého je zřejmý úmysl podat žádost o mezinárodní ochranu na území České republiky. Toto prohlášení je možné učinit na hraničním přechodu, v přijímacím středisku (Vyšní Lhoty, Praha - Ruzyně), dobrovolnou cestou na Odboru cizinecké a pohraniční policie, v zařízení pro zajištění cizinců, ve zdravotnickém zařízení v průběhu hospitalizace či ve vězení. Po tomto prohlášení má každý cizinec povinnost dostavit se do 24 hodin do přijímacího střediska Ministerstva vnitra. Pokud to není z objektivních důvodů možné, dostaví se pracovník Odboru azylové a migrační politiky do místa jeho aktuálního pobytu (do zdravotního zařízení či do vězení), kde podá žádost o mezinárodní ochranu. Vzor žádosti o udělení mezinárodní ochrany na území České republiky zobrazuje příloha č. 3. Tímto aktem se cizinec v českém prostředí stává žadatelem o azyl. V přijímacím středisku je žadatel o azyl povinen strávit dobu zhruba tří týdnů, během níž je podroben zdravotním vyšetřením a také pohovoru, při kterém uvede důvody své žádosti. Dále má cizinec povinnost odevzdat cestovní doklad, nechat si sejmout otisky prstů (ty jsou následně vloženy do systému Eurodac pro zjištění možného předchozího pohybu žadatele o azyl v zemích Evropské unie) a pořídít obrazový záznam.⁵⁷

Samotný pohovor s žadatelem je prováděn podle žádosti o mezinárodní ochranu, která je přílohou zákona o azylu. Pohovor probíhá v mateřském jazyce žadatele nebo v jazyce, ve

⁵⁷ MINISTERSTVO VNITRA ČR. *Azyl a migrace* [on-line]. [cit. 2008-01-07]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/azyl/azyl.html>.

kterém se žadatel dorozumí, s přítomností tlumočníka, jehož náklady hradí stát. Po uskutečnění této formální žádosti může žadatel o azyl buď využít ubytování v pobytovém středisku Ministerstva vnitra nebo využít pro svůj pobyt soukromou adresu. V tomto období, kdy žadatel vyčkává na rozhodnutí první instance, jsou s ním nadále uskutečňovány pohovory pro bližší specifikaci údajů uvedených v žádosti. Jedná se o velmi důležitou fázi azylové procedury, neboť právě v tuto chvíli je žadateli o azyl poskytnut největší prostor k popisu veškerých jeho pohnutek, vedoucích k žádosti o mezinárodní ochranu, a také k popisu situace v zemi jeho původu. Žadatel je povinen poskytovat informace, které jsou relevantní pro posouzení jeho žádosti, a dostavovat se k určeným pohovorům. Pokud se tak neděje, ministerstvo řízení zastaví. Řízení je zastaveno také ve chvíli, kdy se žadatel pokusil v průběhu procesu vstoupit na území jiného státu. Žadatel může také kdykoliv během řízení vzít svou žádost zpět a požádat Ministerstvo vnitra o náhradu nákladů spojených s návratem do země jeho původu.⁵⁸

Odbor azylové a migrační politiky vydá ve lhůtě 90 dnů ode dne zahájení azylového řízení rozhodnutí o žádosti o azyl. Tuto lhůtu je možné podle uvážení ministerstva přiměřeně prodloužit, o této skutečnosti však musí být žadatel o azyl písemně informován. Při zjevně nepodložených žádostech o azyl, které slouží pouze k legalizaci pobytu na území České republiky z ekonomických důvodů, je rozhodováno ve zrychleném řízení do 30 dnů ode dne zahájení azylového řízení. Mnoho žadatelů však čeká na rozhodnutí i několik let. V zásadě je možné udělit žadateli azyl při zjištění pronásledování z důvodů uvedených v Ženevské úmluvě o právním postavení uprchlíků. Azyl tak mohou následně získat i rodinní příslušníci azylanta, ve výjimečných případech může být udělen humanitární azyl s přihlédnutím ke zdravotnímu stavu či věku.

V případě negativního rozhodnutí Ministerstva vnitra může žadatel o azyl podat žalobu k místně příslušnému krajskému soudu. Tento soud není příslušný vydat rozhodnutí o udělení či neudělení azylu, může pouze rozhodnutí potvrdit nebo věc vrátit zpět k projednání ministerstvu. Pokud soud rozhodnutí Ministerstva vnitra potvrdí, má žadatel možnost podat kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně, který buď věc vrátí zpět k dalšímu posouzení krajskému soudu nebo nedůvodnou stížnost zamítne, čímž celé azylové řízení končí a cizinec je v tuto chvíli povinen vycestovat z České republiky.

⁵⁸ ČLOVĚK V TÍSNI. *Uprchlíkem v Česku* [on-line]. s. 7-8. [cit. 2008-01-15]. Dostupné z: http://aa.ecn.cz/img_upload/9e9f2072be82f3d69e3265f41fe9f28e/PINF_Azyl.pdf.

V případě pozitivního rozhodnutí Ministerstva vnitra je žadateli azyl udělen a touto skutečností se stává azylantem. Udělený azyl se v podstatě rovná trvalému pobytu s několika výjimkami, např. neexistencí volebního práva. Po pěti letech azylu může azylant požádat o udělení českého občanství. Po celou dobu azylového řízení je žadateli o azyl udělováno vízum na dva měsíce, které je prodlužováno po dobu trvání řízení, přesněji řečeno po dobu rozhodování na úrovni Odboru azylové a migrační politiky a na úrovni příslušného krajského soudu při podání žaloby. Dostane-li se řízení až do bodu jednání s účastí Nejvyššího správního soudu v Brně, pobývá cizinec na území České republiky na základě víza za účelem strpění pobytu, a to po celou dobu trvání řízení o kasační stížnosti. Příloha č. 4 pro snazší pochopení obsahuje schéma průběhu řízení o udělení azylu v České republice.

3.3.2 Problémy azylového řízení a návrhy na zlepšení

Právní úprava azylové politiky v České republice musí být v souladu s právními předpisy Evropské unie i s ustanoveními úmluv mezinárodních organizací. Přesto existují oblasti, kde lze nalézt rozpor mezi českou legislativou a obecně uznávanými právními akty. K tomu dochází zejména z toho důvodu, že se Česká republika snaží reagovat na aktuální dění v oblasti azylu a národní legislativou jej regulovat.

Za problémy vznikající v procesu azylového řízení lze označit zejména tyto oblasti:

1. Zákon č. 325/1999 Sb. bývá často podrobován kritice zejména kvůli ustanovení § 12 s názvem Důvody udělení azylu, kde jsou vymezeny případy, kdy je azyl žadateli bezesporu udělen. Tohoto ustanovení bývá zneužíváno v tom smyslu, že každá žádost, která nesplňuje uvedené důvody udělení azylu, byť by byla jinak oprávněná, je odmítnuta. Sporné je také ustanovení § 25 h stejného zákona s názvem Zastavení řízení, kterým se ruší azylové řízení v případě nelegálního opuštění území České republiky v průběhu azylového řízení.⁵⁹
2. Česká republika je známá nízkou procentuální úspěšností při udělení azylu žadatelům, ve srovnání s ostatními státy Evropské unie. Důvody lze nalézt v restriktivních opatřeních zákona o azylu, ke kterým došlo z důvodu zneužívání

⁵⁹ PARLAMENT ČR. *Zákon č. 325/1999 Sb.* [on-line]. 11.11.1999. [cit. 2008-01-07]. Dostupné z: http://abonent.lexdata.cz/lexdata/sb_free.nsf/0/C12571D20046A0B2C125684D0045538E.

dřívější volnější úpravy zejména Romy a Ukrajinci, ať už k legalizaci jejich pobytu či hmotnému zajištění.

3. O udělení azylu žadatelům v první fázi rozhodují úředníci Odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra ČR. Těm je často vyčítáno nedostatečné přihlížení k situaci v zemích původu žadatelů o azyl a jejich argumentace neexistencí války. Neudělení azylu pro uprchlíka přitom znamená zničení jediné naděje na klidný a bezpečný život v nové zemi. Následný návrat do země původu, která je často zmítána vnitřními válečnými konflikty, chudobou a nemocemi, je pro život uprchlíka nebezpečný.
4. Problémovou oblastí se také jeví přílišná byrokracie a netransparentnost při azylovém řízení. Při neúspěchu žádosti o azyl v azylové proceduře sice existuje možnost podání odvolání k místně příslušnému krajskému soudu a následně pak k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně, statistiky však ukazují, že jen velmi malé procento těchto odvolání končí opačným, tedy pozitivním rozhodnutím věci.
5. Všeobecně vyhraněný názor občanů Česka na soužití s cizinci spolu s téměř až xenofobním postojem k možnému nárůstu jejich počtu na území našeho státu položily předpoklad pro kritiku České republiky kvůli špatnému zacházení s žadateli o azyl v azylových zařízeních. Kritice je podrobena také poskytování téměř nulových finančních prostředků pro rozvoj žadatelů o azyl⁶⁰, zamezení pracovní činnosti v prvním roce žádosti o azyl a nedostatečné integraci azylantů do české společnosti.

Pro výše uvedených pět problémových okruhů lze nalézt návrhy možného řešení:

1. Legislativní úpravy zákona o azylu, které by odstranily kritice podrobené ustanovení uvedené v předchozím bodu 1.
2. Uvolnění restriktivní azylové politiky a tím zvýšení počtu udělených azylů, což představuje významnou pomoc při stárnutí českého obyvatelstva a získání chybějící pracovní síly v podobě obyvatel vděčných za bezpečný život poskytnutý na území České republiky. Bude-li nadále převládat dosavadní postup v neustálém snižování poskytnutých azylů, hrozí ilegální migrace a s tím spojená kriminalita.

⁶⁰ Žadatelé žijící v uprchlických střediscích dostávají měsíční kapesné 360 Kč na dospělého osobu a měsíc (děti polovinu). Žadatelé žijící mimo pobytová střediska mohou požádat o finanční příspěvek, který se rovná částce životního minima v ČR a je vyplácen po dobu tří měsíců. Pokud zde žadatelé žijí déle než jeden rok, mohou také požádat o dávky státní sociální podpory.

3. Nápravu nedostatečného přihlížení úředníků Odboru azylové a migrační politiky k aktuální situaci v zemi původu žadatelů o azyl je možno zlepšit získáním relevantních informací o dění v krizových oblastech, které ochotně poskytnou mezinárodní instituce a organizace zabývající se mezinárodní ochranou uprchlíků.
4. Kolizi názorů při udělení azylu mezi státními a mezinárodními orgány je vhodné konzultovat s Úřadem Vysokého komisaře pro uprchlíky OSN, který sice svým názorem není schopen měnit rozhodnutí již jednou vydané orgánem České republiky, může však svým názorem přispět do diskuze, což může často vést ke změně názorů těchto orgánů.
5. Zlepšením poměrů v azylových zařízeních a zejména změnou názoru české veřejnosti na koexistenci s občany jiných národností lze dospět ke zlepšení integrace azylantů a jejich následné přijetí mezi občany Česka. To se týká především odstranění kamerových a nahrávacích systémů v uprchlických zařízeních, dodržování zákona o ochraně údajů azylantů, zákazu deportací odmítnutých žadatelů zpět do země původu pouze z rozhodnutí nezávislého soudu, hrozí-li jim v této zemi nebezpečí. Při tomto bodu je však nutno podotknout, že v současnosti je prováděno několik programů na pomoc začlenění těchto skupin do české společnosti, takže tuto oblast lze považovat za dlouhodobě se zlepšující.⁶¹

3.4 Pohyb uprchlíků v ČR

Česká země byla v průběhu 20. století střídavě územím, kde osoby cizí státní příslušnosti nacházely ochranu, i oblastí, odkud lidé před pronásledováním prchali. Po první světové válce v Čechách nalezlo útočiště mnoho běženců z Ruska, prchajících před ruskou revolucí. V 30. letech přišel proud imigrantů z opačné strany, z fašistického Německa. Tehdejší Československo se postavilo k těmto migračním proudům víceméně vstřícně. Brzy se však samo stalo zemí, odkud prchaly tisíce lidí před nacismem a postupem času také před komunistickým režimem. Velkou změnu přinesl rok 1989, který svým převratem změnil postavení Československé a posléze České republiky ze země produkující uprchlíky, přes

⁶¹ NEZÁVISLÉ SOCIÁLNĚ EKOLOGICKÉ HNUTÍ – NESEHNUTÍ, AMNESTY INTERNATIONAL ČR. *Analýza azylové politiky ČR* [on-line]. s. 2-4. [cit. 2008-01-18]. Dostupné z: <http://uprchlik.ecn.cz/cz/doc/pap.rtf>.

zemi tranzitní, až k zemi cílové, kde mezinárodní ochranu získávají lidé prchající před nesvobodou a netolerancí své vlastní země.⁶²

3.4.1 Postoj Česka k legální a nelegální migraci

V současné době dochází v České republice k zásadní proměně v přístupu k migraci v jejím legálním pojetí. Od pasivní obrany před imigrací se pohled odvrací k ekonomickému a společenskému využití těchto příchozích občanů jiné národnosti a k postupnému prosazení migrace jako jednoho z efektivních nástrojů řešení budoucího ekonomického rozvoje i společenského vývoje naší země. Jako velmi důležitá se jeví nutnost řešit skutečnost, že v České republice, stejně jako v ostatních vyspělých státech Evropy, dochází ke stárnutí obyvatelstva a tím ke stále se zhoršující demografické situaci. Podle předních odborníků na migraci se bude Česká republika v roce 2030 potýkat s výrazným deficitem lidí v produktivním věku (hovoří se až o statisících).⁶³

Problematiky imigrace v podmínkách České republiky se týkají zejména dva aspekty. Prvním z nich je nesnášenlivost s téměř až xenofobními prvky, kterou projevují občané Česka vůči všem nově přistěhovaným cizincům. Tento odpor přijímat na své území k dlouhodobějšímu pobytu osoby jiné než české národnosti pramení z izolace a nemožnosti stýkat se s občany jiných států, které český národ zakusil v minulosti. Velmi častým argumentem, jehož používají čeští občané při vyjádření svého názoru na imigranty z cizích zemí, je přesvědčení, že tito občané berou našincům jejich práci. Opak je však pravdou. Právě tyto osoby, přicházející z okolních a často ekonomicky slabších zemí, vyplňují mezeny na trhu práce, které jsou způsobeny odmítavým postojem Čechů tuto práci vykonávat.

Druhým aspektem v této oblasti je absorpční schopnost České republiky pojmout cizince a nabídnout jim základní podmínky k bezpečnému a sociálně zajištěnému životu. Tato absorpční schopnost je v podmínkách České republiky vypočtena na 10 %, což znamená, že je náš stát schopen bez újmy pojmout až jeden milion cizinců. K 31. prosinci 2007 bylo

⁶² ČLOVĚK V TÍSNI. *Uprchlíkem v Česku* [on-line]. s. 9. [cit. 2008-01-15]. Dostupné z: http://aa.ecn.cz/img_upload/9e9f2072be82f3d69e3265f41fe9f28e/PINF_Azyl.pdf.

⁶³ MINISTERSTVO VNITRA ČR. *Azyl a migrace - Imigrace* [on-line]. [cit. 2008-01-15]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/azyl/migrace.html>.

v České republice evidováno 392 087⁶⁴ cizinců buď s trvalým pobytem či s některým z typů dlouhodobých pobytů nad 90 dní, což představuje něco málo přes třetinu absorpční schopnosti ČR. Tento ukazatel je mnohem nižší než u většiny vyspělých států Evropy. Ukazuje tak skutečnost, že Česká republika má migrační toky plně ve svých rukou a dosavadní proudy cizinců tak mohou sloužit v její prospěch.⁶⁵

Nelegální migrace představuje pro dotčenou zemi hrozbu v podobě podlomení vnitřní stability společnosti a zhoršení bezpečnostní situace. Týká se především takových nelegálních činností, jako je přeshraniční trestná činnost, převaděčské řetězce či obchod s lidmi. Poskytuje základ pro rozmach organizovaného zločinu a teroristických útoků, což v dnešní době představuje jednu z nejnebezpečnějších složek ohrožujících světový mír.

Nelegální migrace se v první řadě týká nelegálního vstupu či opuštění území daného státu. Počet osob, které takto nedovoleným způsobem překročily státní hranice, se od vzniku České republiky zvyšoval až na 42 957 osob v roce 1998. Opatření přijatá v tomto roce měla významný účinek na snižování počtu těchto osob s dlouhodobou tendencí, což potvrzuje údaj za rok 2006, kdy takto nelegálně překročilo hranice 3 676 osob.⁶⁶ Svůj podíl na tomto údaji má jistě i členství České republiky v Evropské unii, která klade na ochranu svých vnějších hranic velký důraz.

Porušení pobytového režimu je považováno za druhý projev nelegální migrace. Údaje o této činnosti jsou však dostupné pouze od roku 2000, k němuž se váže vznik útvaru Služby cizinecké a pohraniční policie, který má sledování porušování pobytového režimu na starosti. Díky tomu můžeme říct, že od zmíněného roku 2000, kdy počet cizinců, porušujících jim vydané povolení k pobytu ve smyslu překročení jeho délky, dosahoval 22 355 osob, měl tento ukazatel klesající tendenci až k 7 117 osobám za rok 2006.⁶⁷ V této oblasti dává velký důraz na provádění kontrol ve vnitrozemí a eliminaci nelegální migrace tzv. schengenský prostor, jehož součástí se Česká republika stala 21. prosince 2007. O této problematice bude pojednáváno v kapitole 3.5.

⁶⁴ ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD. *Počet cizinců v ČR* [on-line]. [cit. 2008-02-07]. Dostupné z: http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/kapitola/ciz_pocet_cizincu.

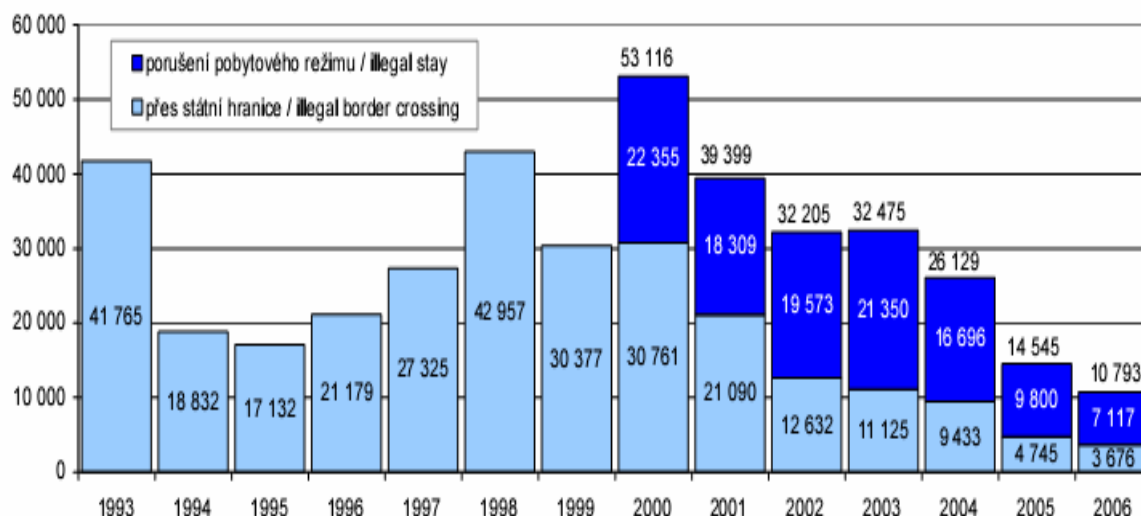
⁶⁵ MINISTERSTVO VNITRA ČR. *Azyl a migrace - Imigrace* [on-line]. [cit. 2008-01-15]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/azyl/migrace.html>.

⁶⁶ ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD. *Nelegální migrace - Datové údaje* [on-line]. [cit. 2008-02-07]. Dostupné z: http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/datove_udaje/ciz_nelegalni_migrace.

⁶⁷ ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD. *Nelegální migrace - Datové údaje* [on-line]. [cit. 2008-02-20]. Dostupné z: [http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/t/42004427F8/\\$File/c09s04t.pdf](http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/t/42004427F8/$File/c09s04t.pdf).

Graf 3.1 Nelegální migrace cizinců do ČR v rozmezí let 1993 - 2006

Počet osob / Persons



Zdroj: [http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/t/42004427F8/\\$File/c09s04t.pdf](http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/t/42004427F8/$File/c09s04t.pdf).

3.4.2 Statistiky pohybu uprchlíků v Česku

Následující kapitola by měla podat komplexní přehled pohybu cizinců a uprchlíků na území České republiky. Pro přehlednost bude kapitola dále členěna do tří podkapitol, nabízejících informace o:

- počtu cizinců v ČR,
- počtu žadatelů o azyl v ČR,
- počtu udělených a neudělených azylů v ČR.

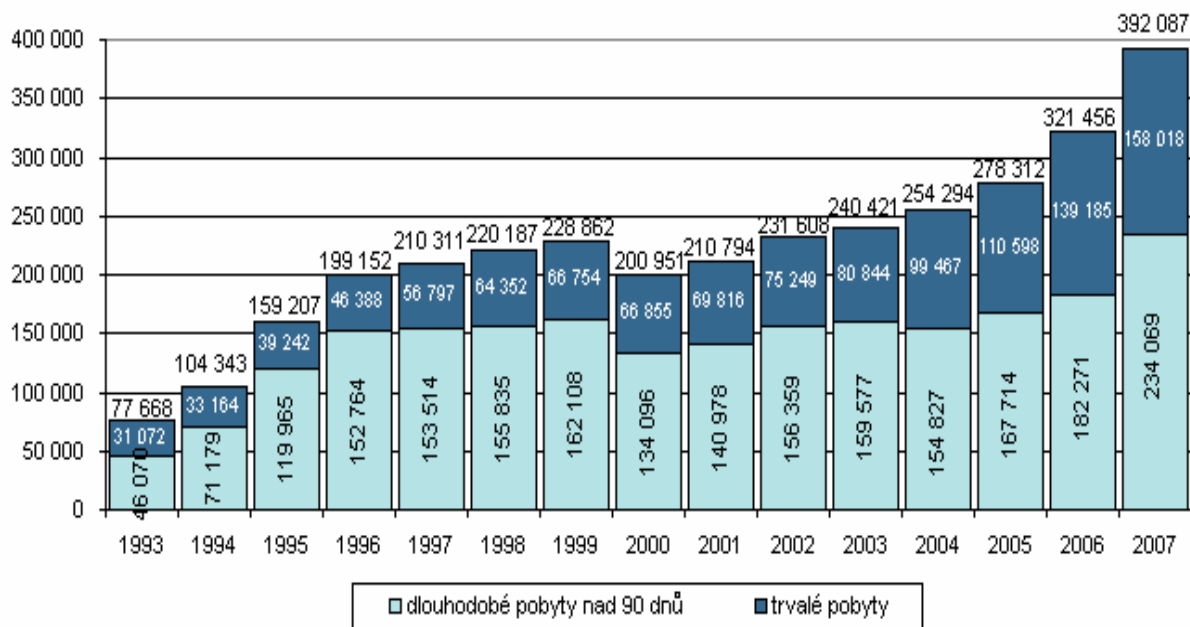
Každá z těchto podkapitol podá danou problematiku z určitých hledisek (podle národnosti, pohlaví, věku, druhu pobytu atd.), jak jen jim to statistická data dovolí. Pro dokreslení komplexnosti nutno dále dodat, že časové zobrazení bude dané okruhy prezentovat vždy v časové řadě let 1990 až 2007 (s drobnými odchylkami při neúplnosti dat) a v časové řadě čtvrtletních měsíců leden až prosinec 2007. Zdrojem pro toto sledování budou statistiky Českého statistického úřadu a Ministerstva vnitra ČR.

Počet cizinců v ČR

Ukazatel počtu cizinců v České republice zahrnuje cizince s trvalým pobytem na území ČR a cizince s některým z dlouhodobých víz udělených nad 90 dní, což zahrnuje přechodné pobyty občanů EU a jejich rodinných příslušníků a dále víza nad 90 dnů a povolení k dlouhodobému pobytu občanů mimo EU. Tento ukazatel zde zařazuji z důvodu srovnání přílivu všech cizinců s přílivem samotných žadatelů o azyl a posléze úspěšnými azylanty.

Při pohledu na následující graf 3.2 zjistíme, že počet legálně usazených cizinců od vzniku samostatné České republiky až do loňského roku postupně vzrůstal z počtu 77 668 na 392 087 osob. Záchvív v této tendenci můžeme vidět pouze v roce 2000, kdy nastal téměř třicetitisícový propad způsobený změnou legislativy restriktivnějšího charakteru (jde o zákon č. 236/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR). Tento propad byl překonán vlivem novely tohoto zákona, která začala platit 1. července 2001, což mělo za následek vyrovnání a další růst usazených cizinců.

Graf 3.2 Počet cizinců na území ČR v rozmezí let 1993 - 2007



Zdroj: http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/kapitola/ciz_pocet_cizincu.

Tabulka 3.2 nabízí detailnější přehled usazených cizinců na území České republiky ve čtvrtletních měsících roku 2007 a také rozdíl v celkovém počtu těchto osob mezi lety 2006 a 2007, což činí 70 631 osob, představujících 18% meziroční nárůst. Mužské pohlaví zaznamenalo nárůst v počtu 44 010 osob, ženské pohlaví v počtu 26 621 osob. Co se týče národnostního složení cizinců usazených na našem území, prvenství si v uvedeném období udržuje Ukrajina s ročním nárůstem 18,9 % a stavem k 31. prosinci 2007 v počtu 126 526 osob, následována Slovenskem (67 880 osob), Vietnamem (50 955 osob), Ruskem (23 303 osob) a Polskem (20 607 osob).

Tab. 3.2 Čtvrtletní přehled stavu cizinců za rok 2007 na území ČR z hlediska pohlaví, druhu pobytu a národnosti

	prosinec 2006	leden 2007	březen 2007	červen 2007	září 2007	prosinec 2007	Rozdíl 06 - 07	Změna 06 - 07 (%)
Celkem	321 456	327 670	339 589	356 014	376 210	392 087	70 631	18,0
Muži	192 803	196 563	204 045	214 846	227 056	236 813	44 010	18,6
Ženy	128 653	131 107	135 544	141 168	149 154	155 274	26 621	17,1
Trvalý pobyt	139 185	141 082	144 350	148 560	153 511	158 018	18 833	11,9
Ostatní pobyty	182 271	186 588	195 239	207 454	222 699	234 069	51 798	22,1
Ukrajina	102 594	104 734	108 684	114 980	122 778	126 526	23 932	18,9
Slovensko	58 384	59 161	60 842	63 317	65 729	67 880	9 496	14,0
Vietnam	40 779	41 568	43 261	45 023	47 131	50 955	10 176	20,0
Rusko	18 564	19 060	19 797	20 776	22 093	23 303	4 739	20,3
Polsko	18 894	18 992	19 369	19 803	20 287	20 607	1 713	8,3

Zdroj: [http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/t/06003A9487/\\$File/c01a02t.pdf](http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/t/06003A9487/$File/c01a02t.pdf). Vlastní úprava.

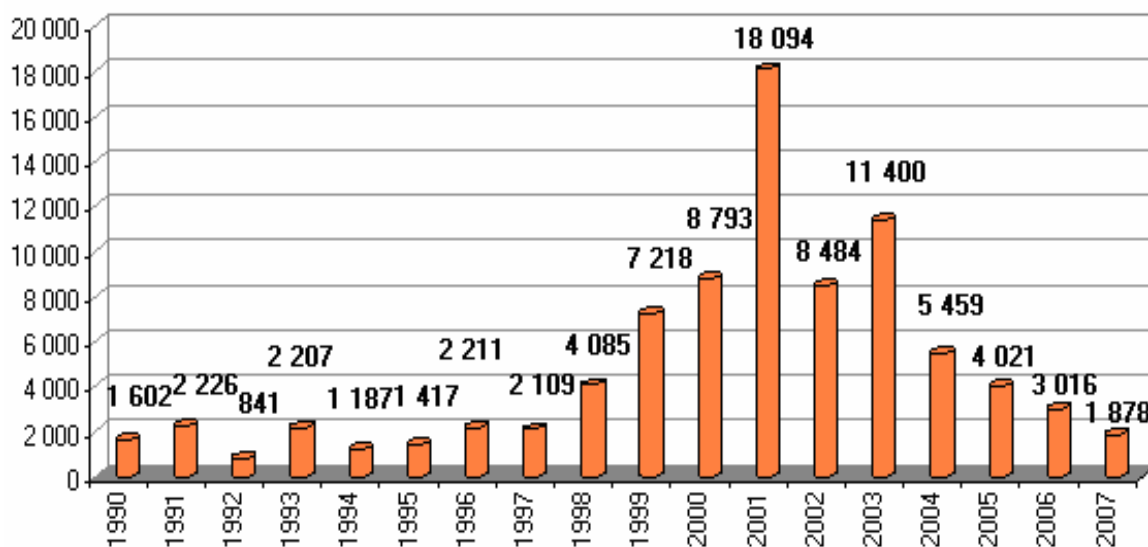
Počet žadatelů o azyl v ČR

Ukazatel počtu žadatelů o azyl znázorňuje stav žadatelů o mezinárodní ochranu na území České republiky, jedná se však o případy, kdy bylo azylové řízení v daném roce zahájeno. V případě několikaletého trvání azylového řízení už není tento případ v následujícím roce do statistiky započítáván. Tabulka č. 3.3 s názvem Čtvrtletní přehled žadatelů o azyl za rok 2007 z hlediska pohlaví, věku a národnosti a také všechny následující tabulky se od předchozí liší tím, že údaje za jednotlivé období (tříměsíční) průběžně načítá, takže

v prosinci zobrazuje údaje za celý rok. Předchozí tabulka zobrazovala vždy celkový stav všech cizinců na konci uvedeného období.

Při pohledu na graf 3.3 můžeme posoudit vývoj počtu žadatelů o azyl na území České (Československé) republiky od roku 1990 do roku 2007. Až do roku 1997 byl v této oblasti takřka neměnný stav, kdy o azyl v naší zemi žádalo ročně kolem dvou tisíc žadatelů. Změna nastala v roce 1998, kdy se stav zdvojnásobil na 4 085 žadatelů, a tento trend pokračoval rostoucí tendencí k maximu v roce 2001, kdy o azyl v České republice požádalo 18 094 cizinců. K 1. únoru 2002 vešla v platnost novela azylového zákona, která zahájení azylového řízení navázala na prohlášení cizince se zřejmým úmyslem žádosti o udělení azylu. I další opatření této novely měla doajista vliv na opětovné snížení žádostí na počet 8 484 v roce 2002. Kolísavý trend potvrdil stav v roce 2003 (11 400 žádostí), kdy vešla v platnost další novela azylového zákona, upravující možnosti podání žaloby a kasační stížnosti při negativním rozhodnutí v první instanci. Z důvodu vstupu České republiky do Evropské unie a dodržování příslušných procedur v azylovém řízení počet žádostí klesal až ke stavu 1 878 žádostí v loňském roce.

Graf 3.3 Počet žadatelů o azyl v ČR v rozmezí let 1990 - 2007



Zdroj: http://www.mvcr.cz/statistiky/2007/uprch2007/8zpm_2007.html.

Přehled uvedený v tabulce 3.3 výše popsané tendence poklesu podaných žádostí potvrzuje. Můžeme z něj také vyčíst, že z počtu 1 878 žádostí za loňský rok bylo 280 podáno dětmi do 18 let, stejný údaj můžeme v poměru 1 281/597 rozdělit mezi muže a ženy. Za sledované období roku 2007 byla nejčastější národností při podání žádosti o azyl národnost ukrajinská (293 žádostí), turecká (213 žádostí), mongolská (160 žádostí), běloruská (130 žádostí), vietnamská (100 žádostí) a ruská (99 žádostí).

Tab. 3.3 Čtvrtletní přehled žadatelů o azyl za rok 2007 z hlediska pohlaví, věku a národnosti

	prosinec 2006	leden 2007	březen 2007	červen 2007	září 2007	prosinec 2007	Rozdíl 06 - 07	Změna 06 - 07 (%)
Celkem	3 016	153	464	846	1 317	1 878	-1 138	-37,7
Muži	2 257	104	319	572	878	1 281	-976	-43,2
Ženy	759	49	145	274	439	597	-162	-21,3
Děti 0-17	407	19	48	120	198	280	-127	-31,2
Dospělí	2 609	134	416	726	1 119	1 598	-1 011	-38,8
Ukrajina	571	19	76	145	217	293	-278	-48,7
Mongolsko	95	24	54	81	118	160	65	68,4
Vietnam	124	8	25	53	79	100	-24	-19,4
Bělorusko	174	7	38	60	102	130	-44	-25,3
Turecko	66	6	11	19	44	213	147	222,7
Rusko	171	9	39	68	83	99	-72	-42,1

Zdroj: <http://www.mvcr.cz/statistiky/azyl.html>. Vlastní úprava.

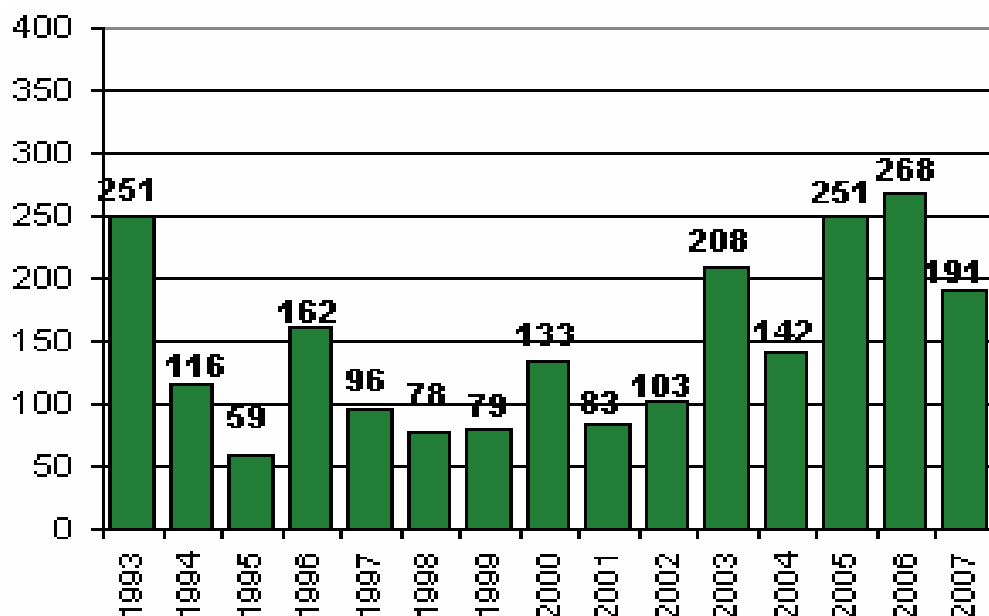
Počet udělených a neudělených azylů na území ČR

Ukazatel počtu udělených či neudělených azylů předkládá informace o počtu úspěšných či neúspěšných řízení o udělení azylu v první instanci, tedy v řízení, kdy o udělení či neudělení azylu rozhoduje Odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra České republiky.

Při pohledu na graf 3.4 můžeme zjistit, že sloupce nekopírují situaci uvedenou v předchozím bloku, týkající se počtu podaných žádostí o azyl. V letech 1998 až 2004, kdy byl počet podaných žádostí o mezinárodní ochranu na území České republiky nejvyšší, se počet udělených azylů pohybuje spíše v nižších hodnotách. Výrazný posun lze rozpoznat počínaje rokem 2004, kdy se počet udělených azylů pohybuje okolo 200 ročně (přesněji 191

udělených azylů v roce 2007). Tento posun je možné spojit se vstupem České republiky do Evropské unie a tím i uplatňováním Dublinského systému při posuzování žádostí o azyl a udělování azylu. Velký význam zde má i dohled UNHCR a jeho kritika při shledání rozporů azylové procedury s mezinárodními úmluvami.

Graf 3.4 Počet udělených azylů v ČR v rozmezí let 1993 - 2007



Zdroj: http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/kapitola/ciz_rizeni_azyl.

Tabulka 3.4 s přehledem udělených a neudělených azylů nám umožní srovnat stav ke konci roku 2007 s rokem předešlým. Na tomto srovnání vidíme, že klesající tendenci má celkový počet udělených azylů stejně tak jako počet azylů neudělených, což lze spojit se stejným klesajícím trendem v oblasti podaných žádostí o azyl za uvedené období. Také poměr mezi podanými žádostmi a udělenými azyly v souhrnu za rok 2006 a za rok 2007, jak je zobrazeno v tabulce, poklesl z poměru 11,25 v roce 2006 na poměr 9,83 v roce 2007. Naopak v kladných hodnotách se pohybuje počet udělených doplňkových ochran, meziroční nárůst činí 154, což je v podstatě logickým následkem snížení udělených azylů. Národnostní složení azylantů za rok 2007 ukazuje 32 a 31 udělených azylů pro běloruskou a ruskou národnost, které si drží prvenství v této oblasti, i když i zde je patrný pokles oproti loňskému roku v hodnotě tří desítek azylů. Následují občané Ukrajiny (19 azylů) a Iráku (17 azylů), který jako jediný spolu s Uzbekistánem (11 azylů) vykazuje nárůst v hodnotě deseti azylů oproti loňskému roku.

Tab. 3.4 Čtvrtletní přehled udělených/neudělených azylů v ČR za rok 2007 z hlediska národnosti

	prosinec 2006	leden 2007	březen 2007	červen 2007	září 2007	prosinec 2007	Rozdíl 06 - 07	Změna 06 - 07 (%)
Celkem udělených	268	33	64	113	155	191	-77	-28,7
Celkem neudělených	2 195	151	395	763	1122	1564	-631	-28,7
Žádost/azyl	3016/268	153/33	464/64	846/113	1317/155	1878/191	-	-
Doplňková ochrana	37	23	72	114	164	191	154	416,2
Žádost nepřípustná	111	14	28	46	96	133	22	19,8
Bělorusko	66	7	12	19	23	32	-34	-51,5
Rusko	51	1	8	19	26	31	-20	-39,2
Ukrajina	31	5	10	15	17	19	-12	-38,7
Irák	7	8	8	16	16	17	10	142,9
Uzbekistán	2	0	0	0	9	11	9	450,0
Kazachstán	31	0	0	4	6	6	-25	-80,6

Zdroj: <http://www.mvcr.cz/statistiky/azyl.html>. Vlastní úprava.

Souhrnem lze tedy říci, že jak oblast žádostí o mezinárodní ochranu na území České republiky, tak i samotné udělení azylu v naší zemi se v současnosti potýká s trendem poklesu. Vzhledem k legislativě i méně vstřícnému postoji Čechů k soužití s cizinci lze do budoucna očekávat, že bude tento trend pokračovat. Změna může nastat pouze v případě, že česká společnost pochopí, že příliv žadatelů o azyl a s tím i spojené zvýšení udělených azylů v naší zemi nemusí nutně znamenat ztrátu národní identity, ale může s sebou přinést vyplnění mezer na trhu práce spolu s kulturním obohacením.

Opačný stoupající trend se vyskytuje v oblasti přílivu cizinců do České republiky, což může být na jedné straně způsobeno zlepšující se ekonomickou situací České republiky a tedy snahou cizinců se v naší zemi ekonomicky obohatit, dále může být tato situace také způsobena současnou neutěšenou politickou situací v řadě států, kterou se tamní obyvatelé pokouší vyřešit nalezením životního prostoru v jiné zemi.

3.5 Problematika schengenského prostoru

Pro dokreslení současného vývoje azylové a migrační politiky v České republice je nutné reagovat na aktuální dění, probíhající na přelomu roku 2007 a 2008. Jednou z důležitých událostí, které mají vliv na změnu toků uprchlíků do cílových i tranzitních zemí Evropské unie, je bezesporu začlenění České republiky spolu s dalšími osmi zeměmi, které přistoupily do Evropské unie shodně k 1. květnu 2004, do schengenského prostoru.

Schengenská spolupráce vymezuje území daného okruhu států, tzv. schengenský prostor, jehož hlavním cílem je eliminace hraničních kontrol na vnitřních hranicích a posílení kontrol na hranicích vnějších. Tato spolupráce má své kořeny v roce 1985, kdy 14. června pět států ES (Belgie, Francie, Lucembursko, Německo a Nizozemsko) podepsalo Schengenskou dohodu k dosažení zrušení kontrol na vnitřních hranicích pro hladký pohyb zboží, služeb a osob v rámci těchto zemí s platností pro všechny občany ES. Tato dohoda byla dále 19. června 1990 specifikována Schengenskou prováděcí úmluvou, jež obsahuje konkrétní opatření s cílem dosáhnout zrušení hraničních kontrol uvnitř schengenského prostoru nejen pro státní příslušníky zemí ES, ale také pro občany třetích zemí. Oba tyto dokumenty spolu s dalšími doprovodnými právními akty představují schengenské *acquis*, které Amsterdamská smlouva k 1. květnu 1997 začlenila do institucionálního rámce ES.

Schengenský prostor se postupem času rozšiřoval o další evropské státy (v roce 1995 přistoupilo Španělsko a Portugalsko, 1998 Itálie a Rakousko, v roce 2000 Řecko, 2001 Dánsko, Finsko, Island, Norsko a Švédsko), až se k dosavadním 15 členům přidala 21. prosince 2007 Česká republika s dalšími osmi státy (Slovensko, Slovinsko, Maďarsko, Polsko, Malta, Estonsko, Litva, Lotyšsko) a počet členů se tak zvýšil na 24. Z deseti zemí přistoupivších k EU 1. května 2004 se schengenské spolupráce nezúčastňuje pouze Kypr, který posunul datum přistoupení na pozdější termín z důvodu čekání na zprovoznění systému SIS II. V roce 2008 je očekáván vstup Švýcarska a Lichtenštejnska, s nimiž jsou vedena jednání o přistoupení. Termín vstupu na rok 2011 si také stanovilo Bulharsko a Rumunsko.⁶⁸ Mimo systém schengenské spolupráce stojí Velká Británie spolu s Irskem, jež se podílejí pouze na některých aspektech této spolupráce. Příloha č. 5 nabízí pohled na mapu schengenského prostoru k datu 21. prosince 2007.

⁶⁸ EUROSKOP. *Rozšiřování Schengenu po roce 2008* [on-line]. [cit. 2008-03-27]. Dostupné z: <http://www.euroskop.cz/57771/120768/clanek/rozsireni-schengenu-/rozsirovani-schengenu-po-roce-2008/>.

3.5.1 Česko po vstupu do schengenského prostoru

Česká republika se po dlouholetých přípravách, zahrnujících aktivitu Pracovní skupiny pro schengenskou spolupráci, založenou již v roce 1998, stala 21. prosince 2007 součástí schengenského prostoru a plně se zapojila do schengenské spolupráce. Ke stejnému datu byly na území České republiky ukončeny kontroly na vnitřních pozemních hranicích s výjimkou pro mezinárodní letiště v případě letů uvnitř rozšířeného schengenského prostoru, kde zůstaly kontroly zachovány až do 30. března 2008.

Plné zapojení do schengenské spolupráce s sebou přináší také účast na Schengenském informačním systému (SIS), společném nástroji výměny informací o hledaných osobách a věcech mezi státy schengenského prostoru. Ačkoli Česko nebylo až do 21. prosince 2007 součástí tohoto prostoru, některé jeho orgány získaly počínaje datem 1. září 2007 přístup do databáze SIS, obsahující informace tehdejších 15 členských států. Této možnosti mohl náš stát využít díky projektu SISone4all⁶⁹ vyvinutému Portugalskem ve chvíli, kdy se ke konci roku 2006 potvrdilo neodvratné zpoždění zprovoznění Schengenského informačního systému druhé generace (SIS II), jenž byl do té doby považován za nutnou podmínku rozšíření schengenského systému o nové státy.⁷⁰

Pro občany EU a státní příslušníky Norska, Islandu, Lichtenštejnska a Švýcarska platí při překročení vnějších hranic schengenského prostoru tzv. minimální kontrola, jejímž účelem je ověřit totožnost na základě předloženého platného cestovního dokladu. Tyto osoby mají právo pobývat na území států schengenské spolupráce bez jakýchkoliv formalit po dobu tří měsíců. V případě překročení této časové hranice jsou tyto občany povinni požádat daný stát o povolení k pobytu, v případě České republiky se jedná o potvrzení o přechodném pobytu či povolení k trvalému pobytu.

Jiný režim platí pro občany třetích zemí. Ti jsou při překročení vnější hranice podrobeni důslednější kontrole, která zahrnuje kontrolu totožnosti na základě platného cestovního

⁶⁹ Kompromisní softwarové řešení navržené Portugalskem poté, co bylo zřejmé, že se zpozdí uvedení SIS II do praxe. SISone4all je rozšířenou verzí SIS I, která umožňuje zapojení nových členských zemí před spuštěním SIS II, v jehož výstavbě se však bude nadále pokračovat.

⁷⁰ MINISTERSTVO VNITRA ČR. *Schengenská spolupráce a ochrana státních hranic* [on-line]. [cit. 2008-02-27]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/azyl/schengen.html>.

dokladu (stejně jako u předchozí skupiny), navíc však musí splnit následující podmínky pro vstup na území schengenského prostoru:

- mají platný cestovní doklad nebo doklady, které je opravňují ke vstupu,
- mají platné vízum, pokud je požadováno, pokud nejsou držiteli platného povolení k pobytu,
- zdůvodní účel předpokládaného pobytu a demonstřují existenci finančních prostředků pro zajištění obživy na dobu předpokládaného pobytu i na návrat do země svého původu nebo schopnost si tyto prostředky legální cestou opatřit,
- nejsou osobami vedenými v Schengenském informačním systému (SIS), jimž má být odepřen vstup,
- nejsou považováni za hrozbu pro veřejný pořádek, vnitřní bezpečnost, veřejné zdraví nebo mezinárodní vztahy jakéhokoliv ze schengenských států.⁷¹

Státní příslušníci třetích zemí bez vízové povinnosti mohou pobývat na území schengenských států po dobu tří měsíců v období šesti měsíců, počínaje jejich prvním vstupem. Doba pobytů v jednotlivých státech schengenského prostoru se sčítá a po dovršení tří měsíců je osoba povinna opustit tento prostor. Při pobytu delším než tři měsíce vzniká povinnost držení dlouhodobého víza, či povolení k pobytu.

Státní příslušníci třetích zemí s vízovou povinností mohou pobývat na území schengenských států pouze na základě jednotného schengenského víza, které je opravňuje k pobytu po dobu vyznačenou na vízu, nejdéle však po dobu tří měsíců v období šesti měsíců, počínaje jejich prvním vstupem. Při pobytu delším než tři měsíce vzniká povinnost držení dlouhodobého víza, či povolení k pobytu.

Státní příslušníci třetích zemí a zároveň držitelé povolení k pobytu na území ČR či jiného státu schengenského prostoru, Lichtenštejnska či Švýcarska mohou bez víza pobývat na území ostatních států po dobu tří měsíců. Při pobytu delším než tři měsíce vzniká povinnost držení dlouhodobého víza, nebo povolení k pobytu.

Pokud se jedná o příslušníky třetích zemí v postavení žadatele o azyl, není možné, aby tato osoba podala žádost o azyl v dalším ze států schengenského prostoru, pokud již je žadatelem

⁷¹ MINISTERSTVO VNITRA ČR. *Vstup ČR do Schengenu - Informace pro cizince* [on-line]. [cit. 2008-02-27]. Dostupné z: http://www.mvcr.cz/azyl/schengen/letak_cizinci_cz.pdf.

o azyl v České republice. Žadatelé o azyl také nemají možnost volně cestovat po zemích schengenského prostoru. Pokud se však jedná o osobu, které již na území České republiky byl udělen azyl, či dočasná ochrana, nebo se jedná o osobu bez státní příslušnosti s povolením k pobytu na území ČR a tato osoba nemá záznam v Schengenském informačním systému, je jí umožněno pohybovat se s platným dokladem totožnosti po dobu tří měsíců po všech schengenských státech. Překročí-li tuto dobu, je povinna požádat orgány daného státu o povolení k pobytu. Chce-li se tato osoba v některém z schengenských států usadit a žít v něm, je povinna si prostřednictvím ambasády či konzulátu této země zajistit povolení k pobytu ještě před příjezdem do ní. Tyto osoby však udělením azylu či dočasné ochrany nemají automatické právo pracovat v jakékoliv ze zemí schengenského prostoru. Vztahuje se na ně povinnost vyřízení víza a pracovního povolení u orgánu daného státu.⁷²

3.5.2 Desatero změn se vstupem Česka do schengenského prostoru

Vstup České republiky do schengenského prostoru s sebou přinesl změny v mnoha oblastech. Jednou z nich je také Služba cizinecké a pohraniční policie, která svou dosavadní organizační strukturu i název změnila právě dnem 21. prosince 2007. Útvar s novým názvem Služba cizinecké policie České republiky zveřejnil následující seznam deseti hlavních změn, které vstup do schengenského systému přináší.

1. Překračování vnitřních schengenských hranic bez kontrol, a to kdekoli a kdykoli.
2. Vnější hranice ČR zůstávají kontrolovány pouze na pěti mezinárodních letištích, kontroly však budou probíhat pouze na letech mimo schengenský prostor.
3. Volný pohyb po zemích Schengenu s platným občanským průkazem nebo cestovním dokladem pro občany EU a případně vízem pro občany třetích zemí.
4. Zvýšená kontrola cizinců ze třetích zemí na vnějších hranicích.
5. Jednotná pravidla pro vydávání víz a vzájemné konzultace schengenských států při rozhodování o udělení víz.
6. Zavedení vydávání jednotného schengenského víza a dlouhodobého víza smluvních států.

⁷² UNHCR. *Uprchlíci v České republice* [on-line]. [cit. 2008-03-05]. Dostupné z: <http://www.unhcr.cz/uprchlicir/?cid=410>.

7. Plné zapojení do schengenské spolupráce a aktivní účast na zajišťování bezpečnosti společného prostoru přináší zefektivnění boje s nelegální migrací a přeshraniční trestnou činností.
8. V případě ohrožení veřejného pořádku nebo bezpečnosti státu budou dočasně zavedeny kontroly na hranicích.
9. V rámci reorganizace Služby cizinecké a pohraniční policie vznikly nové základní organizační články Služby cizinecké policie označované jako Inspektoráty cizinecké policie. Na ně přešla agenda z oddělení cizinecké policie a referátů cizinecké a pohraniční policie.
10. Boj s nelegální migrací je soustředěn zejména na vlastní území ČR, kde jsou posílena opatření v oblasti pátrání, kontroly, dohledu a navracení cizinců.⁷³

3.5.3 Uprchlíci v Česku před a po vstupu do schengenského prostoru

Česká republika se svým zařazením mezi země schengenského prostoru stala součástí celku umožňujícího svým členům snadnější pohyb a menší administrativní zatížení při překračování hranic tohoto území. Jelikož se však naše země nachází uvnitř schengenského prostoru, sousedí tedy s dalšími schengenskými státy, musela se tak za cenu snazšího cestování vzdát ochrany svých hranic po celé jejich délce. I když byly hraniční kontroly nahrazeny hlídkami v terénu, které mohou kontrolovat totožnost cizinců na celém území České republiky, přesto není český národ ubráněn myšlenkou větší zranitelnosti ze strany příslušníků třetích zemí.

Ačkoliv by se mohlo zdát, že změnou v podobě členství v schengenském prostoru se zvýší počet příchozích cizinců ze sousedního Polska a Slovenska, skutečnost podpořená statistikami Ministerstva vnitra mluví o opačném trendu v přílivu cizinců, podávání azylových žádostí a následném udělování azylu v České republice.

Následující tabulka 3.5 podává informace ve stejné formě jako výše uvedené tabulky, avšak z důvodu teprve krátkého členství České republiky v schengenském prostoru lze pro tyto účely srovnávat pouze leden roku 2007 s lednem roku 2008, pokud je možné považovat tyto

⁷³ MINISTERSTVO VNITRA ČR. *Ředitelství služby cizinecké policie* [on-line]. [cit. 2008-02-28]. Dostupné z: http://www.mvcr.cz/rs_atlantic/project/article.php?id=48965.

měsíce za období se stejnou migrační tendencí. Srovnáním lze dojít k závěru, že příliv cizinců poklesl ze stavu 6 214 příchodích cizinců v lednu 2007 na stav 4 756 cizinců v lednu 2008. Klesající trend se projevuje také u nejčtenějších národností, z jejichž řad občané migrují do České republiky. Z Ukrajiny přišlo za tento měsíc pouhých 86 osob (oproti 2 140 osobám za leden 2007), s menším poklesem se setkáme také u cizinců z Polska a Ruska. Nárůst lze pozorovat především u občanů Vietnamu (1 567 za leden 2008 oproti 789 osobám za leden 2007), což je však trend dlouhodobější, jenž zřejmě nemá se vstupem do schengenského systému příliš souvislostí. Při sledování počtu žadatelů o azyl na území České republiky se setkáme s mírným nárůstem celkového počtu těchto osob ze 153 za leden 2007 na počet 212 za leden 2008. Za největší nárůst v této oblasti lze považovat rozdíl mezi 6 osobami přicházejícími z Turecka v lednu 2007 a jejich stavem za leden 2008 v počtu 73. Za leden 2007 bylo uděleno 33 azylů, z toho nejvíce občanům Iráku (8), Běloruska (7) a Ukrajiny (5), tento stav se po vstupu do schengenského systému změnil na pouhých 9 udělených azylů za leden 2008, nejvíce pro občany Ukrajiny (4) a Iráku (3).

Tab. 3.5 Srovnání přílivu cizinců a údajů o azylu před a po vstupu ČR do Schengenu

	Příliv cizinců do ČR		Počet žadatelů o azyl		Počet udělených azylů	
	leden 07	leden 08	leden 07	leden 08	leden 07	leden 08
Celkem	6 214	4 756	153	212	33	9
Ukrajina	2 140	86	19	35	5	4
Slovensko	777	843	-	-	-	-
Vietnam	789	1 567	8	18	-	-
Rusko	496	271	9	7	1	0
Polsko	98	92	-	-	-	-
Turecko	-	-	6	73	-	-
Bělorusko	-	-	7	10	7	1
Irák	-	-	-	-	8	3

Zdroj: <http://www.mvcr.cz/statistiky/azyl.html>. Vlastní úprava.

Závěrem lze tedy říci, že vstup České republiky do schengenského systému s sebou nepřináší z krátkodobého hlediska zvýšení přílivu cizinců ani zvýšení udělených azylů. Tato situace se však může v delším časovém horizontu změnit.

4 Srovnání azylové a migrační politiky vybraných zemí EU

V úvodu následující kapitoly si blíže představíme Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, jenž je důležitým poradním orgánem při celém procesu harmonizace azylové a migrační politiky Evropské unie. Charakterizován bude také finanční nástroj pro tuto oblast, Evropský uprchlický fond, který má nejen napomáhat úspěšnější integraci cizinců v nových státech, ale také rovnoměrnějšímu rozložení nákladů, jenž s sebou příliv migrantů přináší. Dále si popíšeme přístupy a celkovou situaci v oblasti migrace vybraných dvou států Evropské unie, bude se jednat o Francii, stát s dlouholetou migrační zkušeností, a Německo, které svůj migrační přístup postavilo především na etnickém chápání státního občanství. Závěrem budou migrační přístupy těchto zemí srovnány se situací v Česku a budou z nich vyvozeny závěry týkající se shodných či protikladných opatření migračních politik všech tří států včetně stupně harmonizace těchto politik v rámci Evropské unie.

4.1 Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky

Začneme-li pátrat po vzniku Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, dostaneme se až k roku 1921 a především ke jménu Fridtjof Nansen. Ten je považován za zakladatele mezinárodního systému ochrany a pomoci uprchlíkům a právě v roce 1921 se stal prvním Vysokým komisařem pro uprchlíky, tehdy ještě pod záštitou Společenství národů. Je autorem tzv. Nansenova pasu, předchůdce dnešního uprchlického pasu, jenž umožnil tisícům lidí vrátit se do svého domova nebo usadit se v jiné zemi. Za svou nebývale ambiciózní humanitární činnost na poli ochrany a pomoci uprchlíkům získal Fridtjof Nansen v roce 1922 Nobelovu cenu míru. Na jeho počest je Výkonným výborem UNHCR každoročně udělována Nansenova cena za významnou pomoc uprchlíkům.⁷⁴ V pořadí již desátým Vysokým komisařem pro uprchlíky byl 15. června 2005 Valným shromážděním OSN jmenován bývalý portugalský premiér António Guterres, jenž bude pět let hlavou jedné z nejdůležitějších humanitárních organizací s více než 6 300 zaměstnanci ve 110 zemích světa, která pomáhá 32,9 milionu uprchlíků pod mandátem organizace.⁷⁵

⁷⁴ UNHCR. *Základní informace* [on-line]. [cit. 2008-03-11]. Dostupné z: <http://www.unhcr.cz/zakladni/?cid=34>.

⁷⁵ UNHCR. *Basic Facts* [on-line]. [cit. 2008-03-11]. Dostupné z: <http://www.unhcr.org/basics.html>.

Vznikem Organizace spojených národů 24. října 1945 přešel Úřad Vysokého komisaře pod její správu a tím vznikl nový název Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky. Zřídilo jej Valné shromáždění OSN 14. prosince 1951 a tehdejší Vysoký komisař Gerrit Jan van Heuven Goedhart měl k dispozici tříletý mandát, aby pomohl 1,2 milionu evropských uprchlíků, kteří se po druhé světové válce ocitli bez domova.⁷⁶ UNHCR jako nepolitická a humanitární organizace má dva základní a provázané cíle, chránit uprchlíky a pomáhat jim začít nový život, ať už v podmínkách nové či vlastní země. Základním pilířem jeho činnosti je poskytování mezinárodní ochrany, v užším smyslu dohled nad dodržováním základních lidských práv při nakládání s uprchlíky a hledání dlouhodobého řešení jejich situace. Podílí se také na inicializaci mezinárodních smluv týkajících se ochrany a práv uprchlíků a dále dohlíží na činnost vlád jednotlivých států, aby tak byla v souladu se standardy mezinárodního uprchlického práva.

UNHCR poskytuje pomoc nejen uprchlíkům v pravém slova smyslu, tedy těm, kteří naplňují definici Ženevské úmluvy, ale také těm, kteří neprchají ze své země před pronásledováním, ale před chudobou a nemocemi. Další skupinou, spadající do mandátu UNHCR, jsou vnitřně přesídlené osoby, z celkového počtu až 25 milionů poskytuje UNHCR pomoc pětině z nich. Pomoc se týká poskytování humanitární pomoci přímo v krizových centrech, integrace uprchlíků ve státech uděleného azylu, ochrany uprchlíků při hledání nového domova ve třetí zemi, financování dobrovolného návratu do země původu, poskytování právního poradenství a mimo jiné také vzdělávacích programů.⁷⁷

Činnost UNHCR je financována především ze zdrojů dobrovolných dárců, tedy vlád, mezivládních organizací, korporací a jednotlivců, OSN přispívá do rozpočtu UNHCR méně než 10 %. UNHCR hospodaří na základě Ročního programového rozpočtu, jehož rozpočet na rok 2007 byl schválen ve výši 1,042 miliardy USD s příspěvkem OSN ve výši 34,4 milionu USD (3,3 % celkového rozpočtu), i když potřeby byly vyčísleny okolo tří miliard USD⁷⁸. V příloze č. 6 nalezneme tabulku s Ročními programovými rozpočty pro vybrané evropské státy v rozmezí let 2007 až 2009.

⁷⁶ UNHCR. *Základní informace* [on-line]. [cit. 2008-03-11]. Dostupné z: <http://www.unhcr.cz/zakladni/?cid=49>.

⁷⁷ UNHCR. *Základní informace* [on-line]. [cit. 2008-03-11]. Dostupné z: <http://www.unhcr.cz/zakladni/?cid=34>.

⁷⁸ UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. *UNHCR's Annual Programme Budget 2007*. s. 2. [cit. 2008-03-11] Dostupné z: <http://www.unhcr.org/excom/EXCOM/4520d1ca2.pdf>.

4.2 Evropský fond pro uprchlíky

Snaha států Evropské unie vytvořit fungující prostor svobody, bezpečnosti a práva v sobě zahrnuje snahu o existenci harmonizované azylové politiky stejně jako společného evropského azylového systému. Provádění aktivit spojených s dosažením všech cílů této oblasti vyžaduje existenci mechanismů založených na solidaritě mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijímáním uprchlíků a s následky z toho plynoucími. Za tímto účelem byl rozhodnutím 2000/596/ES zřízen na období 2000 až 2004 Evropský fond pro uprchlíky s rozpočtem ve výši 216 milionů EUR⁷⁹. K zajištění pokračující solidarity mezi členskými státy a s přihlédnutím ke zkušenostem získaným z fungování fondu v jeho první fázi byl rozhodnutím 2004/904/ES zřízen Evropský fond pro uprchlíky na období 2005 až 2010. Ze všech členských států EU se na čerpání finančních prostředků z tohoto fondu nepodílí pouze Dánsko, které neratifikovalo výše uvedené nařízení.

Účelem Evropského fondu pro uprchlíky je spolufinancování akcí a podpora úsilí, které členské státy vytvářejí v souvislosti s přijímáním uprchlíků a vysídlených osob. Osobami, kterých se financování z fondu konkrétně týká, mohou být všichni státní příslušníci třetích zemí a osoby bez státní příslušnosti, které jsou v postavení uprchlíků a je jim povoleno pobývat na území jakéhokoli z členských států, dále také osoby, jimž byla udělena doplňková či dočasná ochrana, a všichni žadatelé o jednu z těchto forem mezinárodní ochrany. Fond finančně podporuje akce týkající se podmínek přijímání žadatelů o azyl, azylového řízení, začlenění osob, jejichž pobyt je trvalý a stálý a dobrovolného návratu osob, pokud nezískaly novou státní příslušnost. Až 7 % dostupných zdrojů může být z podnětu Evropské komise použito na financování nadnárodních akcí nebo akcí v zájmu Společenství jako celku. Akce zohledňují postavení zvláště zranitelných osob, například nezletilých osob, nezletilých bez doprovodu, zdravotně postižených, těhotných žen a osob, které byly mučeny, znásilněny či vystaveny jinému zvláště závažnému násilí.

Každý členský stát je povinen určit příslušný orgán, který bude zabezpečovat veškerou komunikaci s Evropskou komisí. Tento orgán je také příslušný k výběru projektů financovaných z Evropského fondu pro uprchlíky, a to podle následujících kritérií:

⁷⁹ EVROPSKÁ KOMISE. *Generální ředitelství Justice a vnitřní záležitosti - Evropský fond pro uprchlíky* [online]. s. 1-3. [cit. 2008-03-12]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/justice_home/key_issues/refugee/refugee_1104_cs.pdf.

- a) situace a požadavky v členském státě,
- b) efektivnost nákladů s ohledem na počet osob, kterých se projekt týká,
- c) zkušenosti, odborné znalosti, spolehlivost a finanční příspěvek organizace žádající o financování a všech partnerských organizací,
- d) rozsah, v němž projekty doplňují jiné akce financované ze souhrnného rozpočtu Evropské unie nebo v rámci vnitrostátních programů.⁸⁰

Akce jsou v členských státech prováděny na základě víceletého programu, skládajícího se ze dvou tříletých fází (2005 až 2007, 2008 až 2010). Tyto víceleté programy jsou dále prováděny na základě ročních pracovních programů. Na období let 2005 až 2006 bylo pro potřeby tohoto fondu vymezeno 114 milionů EUR. Prostředky pro rok 2007 byly odvíjeny od nového rozpočtového rámce EU pro nové programovací období 2007 až 2013, pro Evropský fond pro uprchlíky tak bylo vymezeno 67 milionů USD⁸¹. Každý členský stát dostane z ročního přidělu fondu pevnou částku 300 000 EUR. V rozmezí let 2005 až 2007 je tato částka navýšena na 500 000 EUR ročně pro státy, které přistoupily k EU ke dni 1. května 2004. Příspěvek Společenství na financování jednotlivých projektů nepřesáhne 50 % celkových nákladů akce, může být však navýšen na 60 % celkových nákladů v případě inovačních akcí, na 75 % v členských státech přijímajících podporu z Fondu soudržnosti a navýšen až na 80 % celkových nákladů v případě akcí v zájmu Společenství jako celku.⁸²

Na základě návrhu Evropské komise se na konci roku 2006 shodl Evropský parlament s Radou EU na návrhu rozhodnutí zřizujícího Evropský fond pro uprchlíky na období 2008 až 2013 jako součásti obecného programu Solidarita a řízení migračních toků. Nový Evropský fond pro uprchlíky je aplikován počínaje 1. lednem 2008. Na základě cílů a priorit Haagského programu týkajícího se společného evropského azylového systému v jeho druhé fázi podporuje tento fond tři nové akce: vybudování funkčního azylového systému členských států, dobrovolné úsilí členských států nabídnout uprchlíkům a přesídleným osobám, které byly UNHCR shledány jako schopné přesídlení, dlouhodobé řešení na svých

⁸⁰ RADA EU. *Rozhodnutí Rady 2004/904/ES ze dne 2. prosince 2004 o zřízení Evropského fondu pro uprchlíky na období 2005 až 2010* [on-line]. 2.12.2004. s. 8 - 21. [cit. 2008-03-10]. Dostupné z: http://www.mvcr.cz/azyl/erf/rozhodnuti2004_904es.pdf.

⁸¹ EVROPSKÁ KOMISE. *Rozpočet EU na rok 2007* [on-line]. s. 1-2. [cit. 2008-03-10]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/budget/library/publications/budget_in_fig/dep_eu_budg_2007_cs.pdf.

⁸² RADA EU. *Rozhodnutí Rady 2004/904/ES ze dne 2. prosince 2004 o zřízení Evropského fondu pro uprchlíky na období 2005 až 2010* [on-line]. 2.12.2004. s. 27. [cit. 2008-02-10]. Dostupné z: http://www.mvcr.cz/azyl/erf/rozhodnuti2004_904es.pdf.

územích a dobrovolně sdílené břemeno přemístění příjemců mezinárodní ochrany z jednoho členského státu do jiného, který jim poskytne obdobnou ochranu.⁸³

Pro nové období 2008 až 2013 bylo vymezeno 628 milionů EUR, rozdělených na částku 566 milionů EUR pro akce členských států, založených na výše uvedených kritériích, zároveň se odvíjejících od počtu žadatelů o azyl a osob s poskytnutou mezinárodní ochranou, a dále na zbývajících 62 milionů EUR pro akce v zájmu Společenství jako celku.⁸⁴

4.2.1 Hodnocení implementace Evropského fondu pro uprchlíky

Při hodnocení první fáze fungování Evropského fondu pro uprchlíky zjistíme na základě externího hodnocení z roku 2003 při zkoumání implementace fondu uplatňování tří základních strategií. První strategii uplatňovala skupina států, které měly omezené zkušenosti v oblasti přijímání, integrování a dobrovolného návratu uprchlíků. Tato skupina, skládající se například z Itálie, Španělska, Portugalska a Řecka, kladla důraz především na rozvoj vybavenosti v oblasti přijímání uprchlíků. Další strategii uplatňovaly státy, které již mají delší zkušenost s azylovou politikou (Nizozemsko, Německo, Spojené království, Švédsko a Finsko). Tyto státy většinou využívaly prostředky fondu k zabezpečení integračních projektů a dobrovolné repatriace. Třetí skupina zemí (Francie a Lucembursko) čerpala z Evropského fondu pro uprchlíky především proto, aby navýšila prostředky potřebné k již probíhajícím akcím na jejich území. Celková suma 216 milionů EUR byla rozložena mezi jednotlivé akce takto: 51 % pro příjem žadatelů o azyl a pro azylové řízení, 28 % pro integraci a 21 % pro dobrovolnou repatriaci.⁸⁵

Česká republika se svým vstupem do Evropské unie ke dni 1. května 2004 účastnila až druhé fáze fungování Evropského fondu pro uprchlíky (2005 až 2007). Implementační strukturu fondu zabezpečuje Ministerstvo vnitra pomocí Odboru azylové a migrační politiky. Tento orgán byl při správě příspěvků z fondu často kritizován za to, že při

⁸³ EUROPA. *Justice and Home Affairs - Funding - The European Refugee Fund* [on-line]. [cit. 2008-03-15]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/justice_home/funding/refugee/funding_refugee_en.htm.

⁸⁴ EUROPA. *Justice and Home Affairs - Funding - The European Refugee Fund* [on-line]. [cit. 2008-03-15]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/justice_home/funding/refugee/funding_refugee_en.htm.

⁸⁵ EVROPSKÁ KOMISE. *Generální ředitelství Justice a vnitřní záležitosti - Evropský fond pro uprchlíky* [on-line]. s. 1-3. [cit. 200-03-12]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/justice_home/key_issues/refugee/refugee_1104_cs.pdf.

rozdělování finanční pomoci preferuje Správu uprchlických zařízení pod svou vlastní působností na úkor pomoci nevládním organizacím. Tyto organizace tak přicházejí o částku, kterou je téměř nemožné si zajistit jiným způsobem.

V návrhu ročního pracovního programu ČR pro rok 2007 jsou uvedeny roční projekty ve třech hlavních oblastech podpory fondu s datem nejpozdějšího započetí projektu 31. prosince 2007. V oblasti s názvem *Podmínky přijímání a azylové řízení* budou prováděny projekty, jejichž účelem je budování kvalitní sítě azylových středisek, speciálních zařízení pro nezletilé a kvalitního technického a sociálního zázemí pro žadatele o azyl, podpora sociální a právní pomoci, podpora vzdělávacího systému a financování transferů v rámci Dublinského nařízení. Příspěvek fondu pro tuto oblast ve výši 439 818 EUR představuje 75 % celkových nákladů.

V oblasti s názvem *Integrace osob s pobytem dlouhodobé a trvalé povahy* budou prováděny akce na posílení integrace azylantů do české společnosti, což se týká podpory výuky českého jazyka, pomoc při zajištění bydlení a asistence při vstupu na trh práce. Příspěvek fondu pro tuto oblast ve výši 513 121 EUR představuje 75 % celkových nákladů.

Oblast s názvem *Dobrovolné návraty osob pod podmínkou, že nezískaly novou státní příslušnost a neopustily území členského státu* zahrnuje projekty na poskytování dostatečných a kvalitních informací pro neúspěšné žadatele o azyl o jejich právním postavení, zajištění dobrovolného návratu žadatele do země jeho původu včetně pomoci při jejich zpětném začlenění do společnosti. Cílem této oblasti by mělo být zajištění objektivních informací o možnosti dobrovolného návratu ještě před negativním rozhodnutím azylové žádosti. Příspěvek fondu v této oblasti představuje 439 818 EUR, což činí 75 % celkových nákladů.

Celkem s technickou podporou ve výši 73 303 EUR představují souhrnně příspěvky z Evropského fondu pro uprchlíky pro Českou republiku na období roku 2007 částku 1 466 060 EUR, což představuje 75 % celkových nákladů pro toto období.⁸⁶

⁸⁶ EVROPSKÝ FOND PRO UPRCHLÍKY. *Návrh ročního programu ČR 2007* [on-line]. 2007. s. 3-17. [cit. 2008-03-18]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/azyl/erf/program07.pdf>.

4.3 Přístupy k migrační politice v Evropě

Evropské státy, často označovány také jako národy Starého světa, založily svou národní identitu na skutečnosti představovat se jako skupiny, které dané území obývají po dlouhá staletí a pro něž jsou migrační procesy něčím vnějším a náhodným. Na rozdíl od Kanadánů, Američanů a Australanů, tedy obyvatel tzv. Nového světa, kteří přistěhovalectví považují za moment vzniku jejich národního bytí, je Evropané 20. století považují za okrajovou záležitost, nevytvářející podstatu jejich společností.⁸⁷

Problém migrace tak, jak jej známe dnes, jako problém vztahu cizích skupin přicházejících na území, které jiná skupina považuje za vlastní, vznikl až v první polovině 19. století se systematickým zaváděním prostředků kontroly pohybu osob (pasy, identifikační doklady a víza). V této době se také vytvořila vžitá představa, že migrace je něčím naprosto výjimečným a nepřijatelným, co ohrožuje jednotu národa, území i státu. Na přelomu 19. a 20. století se tak migrace proměnila ze samozřejmé sociální reality v politický problém, jenž byl podepřen vznikem opatření, která ji měla vědomě regulovat. Na pozadí těchto faktů se zrodila přistěhovalecká politika jako zvláštní sféra státních politik.

Již počátkem 19. století se začaly rýsovat přístupy k pracovní imigraci, založeny na dvou nejvýznamnějších a zároveň také protikladných modelech. Prvním z nich je německý model dočasné pracovní migrace, vylučující už od počátku pracovního vztahu trvalé usazení a následnou integraci imigrantů do německé společnosti. Francouzský model trvalé imigrace naopak zaručuje plynulý přechod od vstupu imigrantů na území, přes usazení až po získání občanství.⁸⁸ Už tehdy však převládala diferenciací mezi tuzemskými a zahraničními pracovníky, jimž byl přisouzen jakýsi nižší status s omezením práv, což z nich činilo vítaný levný pracovní doplněk domácí pracovní síly.

Počátkem 20. století přibyl k pracovní a politické migraci v Evropě další typ migrace, způsobený diskriminací z důvodu etnické příslušnosti ve stále více se nacionalizujících státech. V průběhu první světové války a v následujících letech byli vedle Židů pronásledováni a vysídlováni také Poláci, Němci, Srbové a mnoho dalších národnostních

⁸⁷ BARŠOVÁ, A. - BARŠA, P. *Přistěhovalectví a liberální stát: Imigrační a integrační politiky v USA, západní Evropě a Česku*. Brno: Masarykova univerzita, 2005. ISBN 80-210-3875-6. s. 81.

⁸⁸ BARŠOVÁ, A. - BARŠA, P. *Přistěhovalectví a liberální stát: Imigrační a integrační politiky v USA, západní Evropě a Česku*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2005. ISBN 80-210-3875-6. s. 86.

skupin. Bohužel i druhá světová válka se nesla v duchu násilných přesunů obyvatelstva. Miliony lidí z území okupovaných Němci byly přinuceny pracovat v Německu, na konci války bylo především z východní Evropy vyhnáno a v Německu opět usídleno přes 12 milionů Němců, ve stejném období se také zpět do Evropy vrátilo 7 milionů kolonistů evropského původu⁸⁹. Do Evropy mířil silný proud ekonomických migrantů, pro které Starý svět začal představovat stejnou výzvu jako Nový svět pro předchozí generaci Evropanů. Evropa, především její západní část, se tak z kontinentu emigrace stala po druhé světové válce kontinentem imigrace. Tato proměna však nebyla plynulá a jednoznačná a skládala se z následujících čtyř migračních období:

1. Poválečná rekonstrukce Evropy a pracovní migrace

Období těsně po druhé světové válce přineslo obrovskou migrační vlnu v podobě návratu vysídlených osob do země původu. Nutnost rekonstrukce válkou zničených území se však projevila také nedostatkem pracovních sil, který byl eliminován nábořem zahraničních pracovníků do zemí západní Evropy, nejdříve z chudších zemí (Řecko, Portugalsko, Španělsko), později ze zemí severní Afriky a Turecka. V průběhu 50. až 80. let 20. století dosáhl počet zahraničních přistěhovalců v Evropě 15 milionů osob, v roce 2006 už počet cizinců na území EU představoval 28 milionů osob.⁹⁰ Na začátku poválečného období měla pouze Francie zkušenosti s masovým přílivem přistěhovalců, ostatní státy sice pracovní migraci podporovaly, považovaly ji však za dočasnou.

2. Sjednování rodin a trvalá imigrace za ekonomické krize

Hospodářská krize způsobená nárůstem ceny ropy v roce 1973 sice nesla předpoklad snížení pracovní migrace, či alespoň návratu zahraničních pracovníků do zemí jejich původu, většina z těchto přistěhovalců se však navzdory krizi rozhodla zůstat v hostitelských zemích. S posílením ochrany lidských práv se v tomto období do popředí dostává přistěhovalectví na základě sjednocení rodin, což mělo za následek značný nárůst žen mezi přistěhovalci. Ke slovu se tak poprvé dostávají otázky řešení trvalé migrace a integrace přistěhovaleckých rodin do nové společnosti.

3. Přeměna přijímacích zemí a azylová, uprchlická a nelegální imigrace

Období po pádu železné opony je charakterizováno nejen nárůstem počtu žadatelů o azyl a pokusy o nelegální vstup na území vyspělých evropských států, způsobených také regionálními konflikty na Balkánu a Kavkazu, ale také přeměnou doposud

⁸⁹ BARŠOVÁ, A. - BARŠA, P. *Přistěhovalectví a liberální stát: Imigrační a integrační politiky v USA, západní Evropě a Česku*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2005. ISBN 80-210-3875-6. s. 95.

⁹⁰ EUROSTAT. *Evropa - Eurostat - Data Navigation Tree* [on-line]. [cit. 2008-03-15]. Dostupné z: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=cac15130>.

vystěhovaleckých zemí (Itálie, Irsko, Portugalsko, Řecko, Španělsko) v země přistěhovalecké. Novým fenoménem této doby plné zvrátů se stala migrace etnických menšin.

4. Návrat pracovní migrace s preferencí pro kvalifikované pracovníky

Konec 90. let 20. století s sebou přinesl nárůst v oblasti trvalého přistěhovalectví stejně jako v oblasti pracovní migrace, pokrývající nejen vysoce kvalifikované pracovníky, jejichž potřeba narůstá s rozvojem informačních a komunikačních technologií, zdravotnictví a vzdělávání, ale také méně kvalifikovanou pracovní sílu pro odvětví zemědělství a stavebnictví. Migrace současnosti je pojímána jako faktor, který je schopen hrát důležitou roli ve zmírňování dopadů stárnutí obyvatelstva, vyrovnávání deficitů penzijních systémů a zvyšování konkurenceschopnosti země.⁹¹

4.3.1 Přístup k migraci ve Francii

Jelikož se Francie vždy považovala za vlast všech svobodomyšlných lidí, také její přístup k migraci byl relativně otevřený. Zahrnutí cizinců do francouzského národa však předpokládalo rezignaci na zvláštní skupinové příslušnosti a plné přisvojení francouzské národní kultury. Francie je zemí s dlouhou tradicí migrace, která ji od první poloviny 19. století zařadila mezi nejdůležitější imigrační země.⁹²

Vzhledem k bohaté historii Francie jako koloniální velmoci nebylo po druhé světové válce překvapením, že mezi přistěhovanci převažovaly skupiny z bývalých francouzských kolonií, především z Alžírsko a z dalších států západní subsaharské Afriky. Podobně jako tomu bylo v jiných státech, i ve Francii došlo k obratu ve vztahu k pracovní migraci po ropném šoku v roce 1973, následující rok tak byly oficiálně ukončeny programy pracovní migrace. Od poloviny 70. let se migrační politika stala důležitým politickým tématem příklánějícím se střídavě k liberálním či restriktivním opatřením podle toho, zda u moci byla levicová či pravicová vláda. Souhrnně lze však říci, že až do roku 1997, kdy se k moci dostala levice, měla tato politika povahu spíše restriktivní. Tento fakt potvrdil tzv. Bonnetův⁹³ zákon z roku 1980, jenž zpřísnil imigrační kontrolu i sankce za porušení imigračních předpisů. Navzdory

⁹¹ BARŠOVÁ, A. - BARŠA, P. *Přistěhovalectví a liberální stát: Imigrační a integrační politiky v USA, západní Evropě a Česku*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2005. ISBN 80-210-3875-6. s. 96 - 98.

⁹² Někdy se uvádí, že až třetina současných Francouzů je potomky přistěhovalců.

⁹³ Christian Bonnet byl francouzským ministrem vnitra v letech 1977 až 1981.

četným snahám o uvolnění migrační politiky v podobě povolení k pobytu s platností na deset let či vyřešení pobytu nelegálních přistěhovalců restriktivní přístup k imigrantům, převládající v 80. a 90. letech, vyústil v plán „nulové migrace“⁹⁴, vyhlášený v roce 1993. Opatření tohoto plánu zavedla přísné podmínky pro obnovení desetiletého povolení k pobytu, omezila automatické nabývání francouzského občanství dětmi, které se narodily ve Francii cizincům, prodlužovala čekací dobu na slučování rodin z jednoho na dva roky, zakazovala zahraničním absolventům francouzských univerzit přijmout po ukončení studia v zemi práci a mimo jiné také snížila možnost odvolání při zamítnutí žádosti o azyl.⁹⁵

Obrat v roce 1997 sliboval pod záštitou levicové vlády revizi celé imigrační problematiky. Rok nato byly přijaty dva zákony. Cizinecký zákon rušil některá omezující ustanovení povolení k desetiletému pobytu, usnadnil sjednocování rodin a zajistil zvláštní postavení odborníkům a vědcům. Zákon o občanství zajistil dětem, které se narodily ve Francii cizincům, automatické nabytí francouzského státní občanství po dosažení 18 let věku. V konečné fázi však reforma pouze usnadnila příchod osob, které zaručovaly hospodářský a kulturní prospěch státu.

V roce 2003 byl schválen nový zákon o řízení migrace, pobytu cizinců ve Francii a o státním občanství. Tento zákon vytváří dlouhodobou koncepční politiku v oblasti migrace a zahrnuje v sobě stanovení přísnějších podmínek integrace cizinců, aktivní kampaň zaměřenou proti diskriminaci a potřebu imigrace kvalifikovaných pracovních sil. Pro lepší naplňování nové koncepce migrační politiky ustavila francouzská vláda v květnu 2005 Výbor pro řízení přistěhovalectví⁹⁶, jehož hlavní náplní je řídit migrační proudy v oblasti legálního i nelegálního přistěhovalectví.⁹⁷

Dlouhodobá otevřenost Francie vůči usazení migrantů si s sebou do budoucnosti přinesla daň v podobě četných přistěhovaleckých čtvrtí především na periferii Paříže. V nich žijící

⁹⁴ Autorem plánu „nulové migrace“ z roku 1993 byl francouzský ministr vnitra Charles Pasqua. Ten byl později v roce 1997 kritizován za jím přijaté zákony v oblasti migrace kvůli ochuzování Francie o lidský kapitál.

⁹⁵ BARŠOVÁ, A. - BARŠA, P. *Přistěhovalectví a liberální stát: Imigrační a integrační politiky v USA, západní Evropě a Česku*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2005. ISBN 80-210-3875-6. s. 100 - 101.

⁹⁶ Ve Výboru pro řízení přistěhovalectví zasedají ministr vnitra, ministr školství, vzdělávání a výzkumu, ministr obrany, ministr zahraničních věcí, ministr pro zámoří, ministr práce a sociálních věcí, ministr spravedlnosti, ministr pro hospodářství, finance a průmysl.

⁹⁷ BARŠOVÁ, A. - BARŠA, P. *Přistěhovalectví a liberální stát: Imigrační a integrační politiky v USA, západní Evropě a Česku*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2005. ISBN 80-210-3875-6. s. 100 - 104.

přistěhovalci často reagují na vysokou nezaměstnanost a nízké sociální zabezpečení pouličním násilím, jak tomu bylo na podzim roku 2005, kdy radikální skupiny vypálily kolem 9 000 tisíc automobilů, několik škol, nákupních center i policejních stanic. Francouzská vláda tehdy reagovala reaktivací zákona o výjimečném stavu z roku 1955 a vyhostěním 120 cizinců bez ohledu na povolení k pobytu.⁹⁸ Tyto projevy nespokojenosti přistěhovalců však poskytují zázemí pro působení radikálních islámských organizací, jejichž nebezpečnost není možné zažehnat pouhým uklidněním pouličních výtržností či přijetím zákona zakazujícího nošení nápadných náboženských symbolů či oděvů ve školách (zákon přijat 15. března 2004). Jako řešení se nabízí spolufinancování výstavby mešit a vzdělávání francouzských muslimů ve snaze předejít napojení na vlády muslimských států a také zapojení muslimských představitelů do reprezentativních orgánů zřízených státem.

4.3.2 Přístup k migraci v Německu

Zatímco státní občanství ve Francii bylo nabýváno na základě místa narození, v Německu se tak dělo výlučně vlivem pokrevního původu. Tento rys německého pojetí národa získal na síle po druhé světové válce, kdy se západní Německo stalo vlastí všech etnických Němců, ať už pocházeli z jakéhokoli státu. Díky tomuto postoji si Německo vytvořilo také velmi uzavřený postoj k migraci, jenž automaticky přisuzoval německé občanství všem etnickým Němcům, nezávisle na tom, zda žili v Německu, na druhé straně upíral možnost německé státní příslušnosti pracovním migrantům, kteří na území Německa pobývali několik desetiletí, nebo se zde dokonce narodili.

Ačkoliv to není na první pohled patrné, důležitou roli při tvorbě migračních politik v Německu sehrálo pozdně uskutečněné státní sjednocení západního a východního Německa. Díky tomu, že byl německý národ definován před faktickým ustavením německého státu, kladla tato země velký důraz na národní hodnoty - jazyk a kulturu. Neexistence trvalejšího vztahu k zámořským koloniím také ušetřilo Německu problémy s postkoloniální migrací. Západní Německo tak po druhé světové válce nabídlo svou vlast jako domov všem Němcům, jejichž příchod v duchu hesla německé pravice „Německo není přistěhovaleckou zemí“ označovalo jako návrat, nikoliv jako přistěhovalectví. Tato

⁹⁸ IDNES.CZ. *Přistěhovalci rozpoutali násilí ve Francii* [on-line]. 3.1.2006. [cit. 2008-03-29]. Dostupné z: http://zpravy.idnes.cz/prilohy.asp?r=prilohy&c=A051107_104603_prilohy_miz.

poválečná návratová etnická imigrace umožnila Německu až do roku 1955 pokrývat pracovní místa německými přistěhovalci z východní Evropy. V následujících letech však již Německo po vzoru západních zemí začalo aplikovat politiku náboru zahraničních pracovníků (tzv. Gastarbeiter), jež zpočátku poskytovali náhradu za obrovské ztráty mužské produktivní populace v průběhu druhé světové války. Předpokladem této pracovní migrace však byl fakt, že se „hostující pracovníci“ po čase vrátí zpět do země původu, což bylo podporováno absencí legislativy, která by umožňovala proměnit dočasný pobyt v trvalý a sjednocovat rodiny (zákon umožňující sjednocovat rodiny byl přijat až v roce 1991). V letech 1955 až 1968 podepsalo Německo náborové dohody postupně s Itálií, Španělskem, Řeckem, Tureckem, Portugalskem, Tuniskem, Marokem a Jugoslávií. Vlivem těchto dohod vzrostl v Německu v uvedených letech počet zahraničních pracovníků z 80 tisíc na 2,6 milionu.⁹⁹

Počátkem 90. let bylo Německo nuceno reagovat na zvýšený počet žadatelů o azyl způsobený pádem železné opony, což vyústilo v roce 1993 v doplnění německé ústavy v ustanoveních upravujících práva domáhat se azylu. Toto právo bylo nyní odepřeno těm žadatelům, kteří pocházeli z bezpečných zemí nebo přes tyto země procházeli. Součástí úpravy byla také dohoda o postupném snižování preference pro etnické Němce a posílení možnosti přistěhování pro ostatní skupiny. V roce 2000 vyhlásilo Německo program „zelených karet“ s možností příchodu 20 000 zahraničních specialistů v oblasti informačních a komunikačních technologií v reakci na vzniklý nedostatek profesionálů v tomto oboru.¹⁰⁰ Mimo jiné i tyto skutečnosti způsobily, že se Německo stalo jednou z největších přistěhovaleckých zemí.

Za radikální obrat je označována publikace zprávy Komise pro imigraci z července 2001 s názvem Řídit přistěhovalectví, podporovat integraci, jež uvádí čtyři základní důvody reformy německé imigrační politiky. Patří mezi ně závislost růstu ekonomiky na interakci lidí různých původů, dále negativní dopad stárnutí německého obyvatelstva na pracovní trh a inovace v hospodářství, řada neobsazených nízce i vysoce kvalifikovaných pracovních

⁹⁹ FREIOVÁ, M. *Uprchlíká otázka a my*. 1. vydání. Praha: Občanský institut, 1993. 43 s. ISBN 80-900190-6-4. s. 11 - 12.

¹⁰⁰ Program „zelených karet“ byl v Německu zaveden 1. srpna 2000 původně na tři roky, později byl prodloužen. Nabízel až 20 000 pracovních povolení pro ITC specialisty ze zahraničí bez zkoumání možnosti obsazení daného místa domácím pracovníkem. Za první tři roky fungování bylo uděleno 13 566 povolení především pracovníkům z Ruska a Indie. Za hlavní brzdu programu se považuje vydání pracovního povolení na dobu pěti let, což nutí experty hledat uplatnění v zemích s trvalejší perspektivou.

míst a také skutečnost, že Německo již dále neodpovídá heslu „Německo není přistěhovaleckou zemí“.¹⁰¹ Země by měla namísto potírání imigrace začít přílivy migrantů řídit ku prospěchu a potřebám německé společnosti s ohledem na zachování příležitostí domácích pracovníků, což znamená posun od zákazu náboru zahraničních pracovníků k řízené pracovní migraci trvalé povahy.

Zpráva Komise pro imigraci se stala východiskem nového přistěhovaleckého zákona, který vstoupil v platnost 1. ledna 2005. Zákon představuje zásadní reformu cizineckého práva a je v souladu s novou tezí „Německo je přistěhovaleckou zemí“. Základní přínos zákona tkví v ustavení dvou nových pobytových režimů nahrazujících dosavadní škálu pobytových oprávnění. Jedná se o časově omezené povolení k pobytu a časově neomezené povolení k usazení se, k nimž se váže také snížení počtu pobytových důvodů, kterými jsou nyní pouze vzdělání, výdělečná činnost, sjednocení rodin a humanitární důvody. K úpravě došlo také v oblasti pracovní migrace. Německé úřady sice nadále uplatňují postup udělení časově omezeného pracovního povolení s vazbou na konkrétní místo neobsazené domácími pracovníky, nově je však řízení o udělení pracovního povolení svázáno s řízením o udělení povolení k pobytu (tzv. one-stop-government). Pro vysoce kvalifikované pracovníky a podnikatele, investující nejméně jeden milion EUR, či vytvářející minimálně deset pracovních míst, je určen režim umožňující již od počátku trvalé usazení. Nově je umožněno usadit se v Německu zahraničním absolventům německých vysokých škol a také získat povolení k pobytu v případě, že by návrat uprchlíka do země jeho původu i po 18 měsících strávených v Německu představoval ohrožení jeho života. Zákon také počítá s vyhoštěním osob v případě podezření z příslušnosti k teroristické skupině.¹⁰²

Všeobecný evropský trend poklesu přílivu cizinců i počtu žadatelů o azyl je v Německu velmi výrazný. Počet cizinců v roce 2000 dosáhl stavu 7 343 591 a během šesti let poklesl na stav 7 289 149 cizinců v roce 2006, což představuje asi 9 % z celkového počtu obyvatel.¹⁰³ Ještě výraznější pokles se projevuje mezi žadateli o azyl, jejich stav z roku 2000 v počtu 78 565 poklesl zhruba na čtvrtinu, v roce 2006 v Německu žádalo o azyl 21 030 cizinců, nejčastěji pocházejících z Turecka, Srbska, Ruské federace, Vietnamu, Íránu, Iráku,

¹⁰¹ BARŠOVÁ, A. - BARŠA, P. *Přistěhovalectví a liberální stát: Imigrační a integrační politiky v USA, západní Evropě a Česku*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2005. ISBN 80-210-3875-6. s. 125.

¹⁰² MIGRACEONLINE. *Nový německý zákon potvrzuje, že je Německo přistěhovaleckou zemí* [on-line]. 25.1.2005. [cit. 2008-03-24]. Dostupné z: <http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=1955289>.

¹⁰³ EUROSTAT. *Evropa - Eurostat - Data navigation Tree* [on-line]. [cit. 2008-03-27]. Dostupné z: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=cac15130>.

Číny, Nigérie a Indie.¹⁰⁴ Také v Německu se v poslední době především v důsledku značného přílivu Turků objevuje hrozba muslimských komunit (turečtí muslimové představují přibližně dvě třetiny ze zhruba 3,4 milionu muslimů žijících v Německu¹⁰⁵). Otázka muslimských symbolů se dostala do středu veřejného zájmu také v Německu. Rozdíl mezi vylučující náboženskou neutralitou Francie a zahrnující náboženskou neutralitou Německa byl však posunut od studentek, u kterých se např. muslimské šátky tolerují, k profesorkám, u kterých by muslimské symboly měly být zakázány.

4.3.3 Srovnání s přístupem k migraci v Česku

Srovnáme-li mezi sebou v první řadě migrační politiky Francie a Německa, zjistíme výrazný posun od etnické k občanské národní identitě v Německu, což má za následek přiblížení německého a francouzského pojetí migrace ve smyslu přiznání postavení země jako přistěhovalecké a následné formulace aktivní imigrační politiky. Toto přiznání bylo méně náročné pro Francii, která se s imigrací seznámila o více než sto let dříve než Německo. Na základě toho považuje Francie přistěhovalectví za důvěrně známý prvek francouzské národní identity. Naproti tomu Německo opakovaně prohlašovalo, že není přistěhovaleckou zemí, až na základě obratu z přelomu 20. a 21. století konečně opustilo své přesvědčení a novou legislativu postavilo na prohlášení zcela opačném.

Přístupy těchto dvou zemí k migraci dospěly postupem času k téměř jednotnému modelu, kde je migrace pojata jako permanentní fenomén, který není možné zrušit, pouze jej vhodným řízením využít k prospěchu vlastní společnosti. Příčiny tohoto přiblížení je třeba více než v harmonizaci azylové a migrační politiky v rámci Evropské unie hledat v geopolitických změnách po roce 1989, v rozrůstající se globalizaci, ve stárnutí evropské populace a s tím spojenou krizí důchodových systémů.

Území dnešního Česka bylo od poloviny 19. století až do 90. let 20. století pokládáno za území vystěhovalecké. S výjimkou dvou přistěhovaleckých vln po skočení světových válek se Česko takřka nesetkalo s imigračními tlaky. Za výjimku však může být považován

¹⁰⁴ EUROSTAT. *Europa - Eurostat - Data navigation Tree* [on-line]. [cit. 2008-03-27]. Dostupné z: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=cac14096>.

¹⁰⁵ BARŠOVÁ, A. - BARŠA, P. *Přistěhovalectví a liberální stát: Imigrační a integrační politiky v USA, západní Evropě a Česku*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2005. ISBN 80-210-3875-6. s. 189.

příchod asi 14 000 Řeků mezi lety 1948-1950, kteří se podíleli na osídlování severní Moravy a jižních a západních Čech. V současné době je počet příslušníků řecké menšiny odhadován přibližně na 7 000 osob.¹⁰⁶ Příchod a následné trvalé usídlování cizinců po roce 1989 vyvstává před českou společností jako zcela nový a nepoznaný fenomén. Od této doby se Česko a především Praha stávají stále častějším cílem dočasné pracovní migrace stejně jako trvalého usídlení cizinců. Česká společnost tak v 90. letech dohnala země západní Evropy, které se s migrací setkaly o několik desetiletí dříve. Konečnou podobu českého přístupu k migračním tokům ovlivnila především pracovní migrace (v konkrétní podobě vietnamských dělníků, kteří zde později započali vlastní podnikatelské aktivity), dobíhající bezvízový styk s některými zeměmi bývalého socialistického bloku, rodinné vazby, jazyková a kulturní blízkost a nové ekonomické příležitosti spolu s rostoucí poptávkou po levné pracovní síle přímo ze strany českých zaměstnavatelů. To vše podnítilo snahy státu o kontrolu a řízení migrační toků směřujících do Česka.¹⁰⁷

Na počátku 90. let český přístup k migraci připomínal francouzský otevřený model nabízející území vlastního státu k dispozici cizincům pouze s tím rozdílem, že česká společnost nepožadovala po přistěhovalcích žádné zvláštní rezignace na vlastní zvyky a národnost. Ve skutečnosti však v tomto období neexistovala legální cesta trvalého usazení a integrace v zemi, vyjma sňatku s českým občanem.

Od poloviny 90. let je v českém prostředí obzvlášť viditelné zpřísnování cizineckých předpisů, což je odrazem snahy vyhovět požadavkům na přistoupení k Evropské unii. Zde také vidíme první rozpor mezi výše zkoumanými zeměmi a Českou republikou. Francie i Německo jsou již dlouholetými členy EU a ačkoliv jsou jejich politiky podřízeny společnému evropskému působení již od vzniku Evropských společenství, mohou si tyto země dovolit občasnou „nekázeň“ (například v rozpočtové disciplíně). Obraty v jejich migračních politikách tak nejsou primárně odrazem požadavků ze strany Evropské unie, spíše změn v geopolitických a demografických sférách. Opačně je tomu u České republiky, která z nedostatku zkušeností podřizuje národní azylovou a migrační politiku zcela nadnárodnímu působení, byť by byla v rozporu s českými zájmy.

¹⁰⁶ ŠRAJEROVÁ, O. a kol. *Migrace, tolerance, integrace II.* 1. vydání. Opava: Slezský ústav Slezského zemského muzea, Praha: Informační kancelář Rady Evropy, 2005. 392 s. ISBN 80-86224-51-1. s. 259.

¹⁰⁷ BARŠOVÁ, A. - BARŠA, P. *Přistěhovalectví a liberální stát: Imigrační a integrační politiky v USA, západní Evropě a Česku.* 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2005. ISBN 80-210-3875-6. s. 219 - 225.

Přelom 20. a 21. století s sebou přináší první projevy samostatnějšího přístupu k problematice migrace na základě poznání, že samotná harmonizace není schopna řešit národní migrační problémy. Nový pohled je tak upřen na aktivní imigrační politiku, pod jejíž záštitou vznikl v roce 2003 pilotní projekt s názvem Aktivní výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků umožňující vybraným přistěhovalcům (původně pouze z Bulharska, Chorvatska a Kazachstánu) získat trvalý pobyt ve zkrácené lhůtě 2,5 roku. Projekt se však setkal s malým zájmem cizinců zejména z důvodu absence pomoci při získávání práce a víza. V tom se projekt liší od německého programu zelených karet, kde zařazení do programu fakticky následuje až po přijetí místa na pracovním trhu.

V oblasti tvorby migračních a přistěhovaleckých politik prošla Česká republika od roku 1989 zrychleným vývojem, který ji v prvním desetiletí nového století postavil před stejné problémy, jako mají v oblasti migrace západoevropské státy. Jakmile země dosáhla harmonizace azylové a migrační politiky nutné pro existenci v Evropské unii, podnítila snahy o formulaci vlastních koncepcí a programů. Tyto snahy jsou však pouze dílčími iniciativami v oblasti pracovní migrace a integrace cizinců, ke společnému formulování celkové národní koncepce přistěhovalectví chybí českým orgánům činným v této oblasti dostatek zkušeností i průbojnosti při prosazování vlastních zájmů. Za tyto zájmy je možné považovat zvládnutí multinárodní struktury Česka s nutností řešit národnostní a kulturní homogenitu země silně inklinující ke xenofobnímu vnímání kulturních, etnických a národnostních odlišností. Občané České republiky také musí přestat používat nízkou jazykovou vybavenost jako přirozenou bariéru proti migrantům ze zemí Evropské unie a projevit tak větší otevřenost vůči cizincům.

Tab. 4.1 Čistá migrace, počet cizinců a žádostí o azyl v České republice v rozmezí let 2000 až 2006

ČESKÁ REPUBLIKA			
rok	čistá migrace	počet cizinců	žádosti o azyl
2000	6 539	228 826	8 790
2001	-43 070	180 261	18 095
2002	12 290	163 805	8 485
2003	25 789	179 154	11 400
2004	18 635	195 394	5 460
2005	36 229	193 480	4 025
2006	34 720	258 360	3 020

Tab. 4.2 Čistá migrace, počet cizinců a žádostí o azyl ve Francii v rozmezí let 2000 až 2006

FRANCIE			
rok	čistá migrace	počet cizinců	žádosti o azyl
2000	158 266	-	38 745
2001	172 701	-	47 290
2002	184 182	-	51 085
2003	188 736	-	59 770
2004	105 128	-	58 545
2005	86 090	-	49 735
2006	90 115	3 510 000	30 750

Tab. 4.3 Čistá migrace, počet cizinců a žádostí o azyl v Německu v rozmezí let 2000 až 2006

NĚMECKO			
rok	čistá migrace	počet cizinců	žádosti o azyl
2000	167 863	7 343 591	78 565
2001	274 835	7 296 817	88 285
2002	218 807	7 318 628	71 125
2003	142 216	7 335 592	50 565
2004	81 827	7 334 765	35 605
2005	81 578	7 287 980	28 915
2006	25 814	7 289 149	21 030

Zdroj: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1090,30070682,1090_33076576&_dad=portal&_schema=PORTAL. Vlastní úpravy.

Číselné srovnání údajů České republiky, Německa a Francie v oblasti čisté migrace, stavu cizinců na území daného státu a počtu žadatelů o azyl nám poskytnou tabulky 4.1., 4.2 a 4.3. Z uvedených údajů zjistíme, že nejvyšší počet cizinců (7 289 149 v roce 2006) se vyskytuje v Německu, což je logický důsledek velikosti ekonomiky a počtu obyvatel. Při zachování stejného poměru by však Francie (3 510 000 cizinců v roce 2006) i Česko (258 360 cizinců v roce 2006) mohlo dle počtu svých obyvatel zajistit prostor pro další třetinu cizinců. V ukazateli čisté migrace je na prvním místě Francie, do níž v roce 2006 přišlo 90 115 cizinců. Údaj několikanásobně převyšuje příliv cizinců do Německa (25 814 v roce 2006) i do České republiky (34 720 cizinců v roce 2006), která se v roce 2001 setkala s vystěhovalectvím v počtu 43 070 osob z důvodu změny definice stěhující se osoby v případě cizinců. Počet žadatelů o azyl odpovídá mimo jiné také otevřenosti státu vůči cizincům, kterou vždy projevovala více Francie (30 750 žádostí v roce 2006) před Německem (21 030 žádostí v roce 2006). Česká republika potvrzuje i zde klesající trend a svůj postoj vůči přistěhovalcům odrážející 3 020 žádostí o azyl v roce 2006.

Závěr

Pro co nejdůkladnější přípravu na zodpovězení hlavní otázky této diplomové práce, tedy zjištění stupně harmonizace azylové a migrační politiky Evropské unie a uplatňování společných postupů ve vybraných státech, bylo nutné obrátit pohled do minulosti a vyhledat první zmínky o spolupráci států v oblasti azylu a migrace. Pomineme-li první integrační tendence v Evropě s cílem vytvořit politickou spolupráci, která by zahrnovala dohled nad pohybem osob přes hranice dané skupiny států, konkrétní ustanovení upravující právní postavení uprchlíků nalezneme v mezinárodních úmluvách, z nichž nejdůležitější je Úmluva o právním postavení uprchlíků z roku 1951. Právě její definice uprchlíka spolu se zákazem navracení do země původu se staly výchozím bodem pro další evropskou azylovou a migrační legislativu.

Nově vznikající Evropská společenství však zpočátku ponechala úpravu azylu a migrace v kompetencích jednotlivých států pouze s občasnými snahami řešit společné problémy, což se odrazilo v přijetí Dublinské úmluvy v roce 1990, která skutečně ještě neharmonizovala společnou azylovou a migrační politiku, pouze určovala stát příslušný k tomu, aby rozhodl o udělení azylu na jeho území. Velký přelom nastal přijetím Maastrichtské smlouvy v roce 1992, a tím i institucionalizací azylové a všech příbuzných politik zahrnutím této oblasti do nového třetího pilíře EU charakterizovaného mezivládní formou spolupráce. Ještě větší zlom však přineslo přijetí Amsterdamské smlouvy, která část třetího pilíře, přesněji okruh vízové, azylové a přistěhovalecké politiky, přesunula do pilíře prvního, čímž pro něj začalo platit komunitární právo EU. Tato skutečnost započala prohlubování evropské integrace včetně prvních snah o harmonizaci azylové a migrační politiky členských států.

Myšlenka společného evropského azylového systému byla poprvé vyřčena na zasedání Evropské rady v Tampere v roce 1999. Tento společný systém by měl v souladu s Úmluvou o právním postavení uprchlíků mimo jiné zajišťovat stanovení státu odpovědného za přezkoumání žádosti o azyl, společné standardy azylového řízení, sbližování pravidel uznávání statusu uprchlíka, konzultace s Úřadem Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky a také vytvoření finanční rezervy v případě jejich hromadného přílivu. První fáze přípravy společného evropského azylového systému v průběhu let 1999 až 2004 zajišťovala harmonizaci právních řádů členských států tak, aby odrážely všechny legislativní akty

přijaté Evropskou unií. Haagský program, přijatý v roce 2004, fakticky zahájil druhou fázi přípravy s cílem dosažení vyššího standardu ochrany uprchlíků a vyšší solidarity mezi členskými státy. V tomto programu byla také stanovena lhůta pro přijetí návrhu společného evropského azylového systému do konce roku 2010. Při průběžném hodnocení přípravy byl kladen důraz především na komplexní přístup k azylovému řízení a zvýšení schopnosti zúčastněných orgánů plnit při řízení své úkoly s využitím efektivních nástrojů poskytnutých Evropskou unií. Ačkoli mají členské státy k dispozici společné prostředky, praktická spolupráce mezi nimi často vázne a prodlužuje tak nejen konkrétní azylové řízení, ale také samotné dosažení společného cíle. Při dosavadní úspěšné harmonizaci národních politik by tak bylo nešťastné posouvat lhůtu přijetí jen z tohoto důvodu. Řešení nabízí diskuze mezi zúčastněnými stranami, rozpoutaná vydáním Zelené knihy o budoucím společném evropském azylovém systému v červnu 2007, jež si dala za úkol zveřejnění plánu systému v první polovině roku 2008.

Česká republika se svým vstupem do Evropské unie k 1. květnu 2004 stala součástí *acquis communautaire*, tedy i azylového *acquis*. Postupně přijímané zákony v oblasti azylové a migrační politiky ČR byly vždy odrazem evropské legislativy, vesměs reagující na problémy týkající se Evropské unie jako celku. Snažila-li se kdy Česká republika uvolnit národní přístup k azylu a migraci či reagovat na vlastní problémy, vlivem evropského standardu stále restriktivnějších opatření vždy následující právní akt EU přenesl své tendence i do českého právního řádu. Základním harmonizačním dokumentem se tak staly zásady politiky vlády ČR v oblasti migrace cizinců, které však díky své obecnosti nemají příliš vypovídací schopnost. Společný evropský azylový systém si mimo jiné klade za cíl společné postupy v azylové proceduře. Řízení o udělení azylu v Česku se při snaze dodržet standardy určované Evropskou unií dočkalo kritiky ze strany Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky. Kritizována byla především některá sporná ustanovení zákona č. 235/1999 Sb., o azylu, všeobecně nízké procentuální udělení azylu v ČR, netransparentnost v azylovém řízení včetně nízké solidarity při přihlížení ke skutečnému stavu v zemi původu žadatelů o azyl ze strany pracovníků Odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra ČR a také špatné zacházení s cizinci v azylových zařízeních.

Zaměříme-li se nyní na vypovídací schopnost statistických údajů v uvedených tabulkách a grafech, můžeme říci, že do České republiky směřuje rok od roku více cizinců, což je potvrzeno 18% nárůstem těchto osob mezi lety 2006 a 2007. Vliv na příliv cizinců tedy

nemají ani restriktce v přijatých zákonech, ty sice způsobují výkyvy, které se však později navrátí do původních hodnot. Opačný trend vykazují údaje o počtu azylových žádostí a udělených azylů na území ČR. Tyto údaje jsou všeobecně nižší, než je tomu ve většině států EU, k čemuž hojně přispívá pesimistický názor české veřejnosti na migraci. Jelikož se ale sama Česká republika v průběhu let stala cílovou zemí, měly by být veškeré její snahy zaměřeny na změnu xenofobního klimatu vůči cizincům a uvědomění si pozitiv, které s sebou legální migrace přináší. Tvrzení, že cizinci berou Čechům jejich práci je značně přehnané, neboť jsou to právě zahraniční pracovníci, kteří v Česku vykonávají nízké kvalifikovaná zaměstnání a vyplňují tak mezery na trhu práce. V souvislosti se vstupem České republiky do schengenského prostoru se vynořily obavy občanů z nekontrolovatelného přílivu nelegálních migrantů. Na základě statistik Ministerstva vnitra se však ukazuje, že dosavadní trendy v migraci se nijak výrazně nezměnily, na čemž má zajisté podíl zvýšení kontrol Služby cizinecké policie České republiky v terénu, jež nahradily zaniklé kontroly na hranicích.

Srovnání přístupu k migraci mezi Českem, Francií a Německem ukazuje na postupné sladování způsobené však v případě Německa a Francie spíše než harmonizací azylové a migrační politiky v rámci Evropské unie geopolitickými změnami po roce 1989. Ačkoliv byl zpočátku francouzský a německý model v rozporu především kvůli postoji k dočasnému či trvalému pobytu pracovních migrantů, nyní je u obou států migrace pojímána jako permanentní fenomén, jenž je nutno řídit k prospěchu státu. Česko zná migraci jako takovou mnohem kratší dobu, přesněji od 90. let 20. století. Z nedostatku zkušeností se tak při formulaci směřování národní azylové a migrační politiky drží striktně směřování Evropské unie a v názoru na migraci si drží svůj postoj ochrany národních hodnot před vnějšími vlivy, které s sebou příliv cizinců přináší.

Závěrem lze tedy říci, že postup harmonizace azylové a migrační politiky v rámci Evropské unie dospěl v průběhu velmi krátkého období k vysokému stupni. I když však na jedné straně tato harmonizace upírá členským státům možnost reagovat pružně na migrační problémy objevující se na národních hranicích, je v tomto okamžiku předstupněm vytvoření společného evropského azylového systému. Ačkoliv již byly odstraněny problémy v oblasti souhry národních legislativ s evropským právním rámcem, k faktickému vytvoření společného evropského azylového systému zbývá propojit jednotlivé státy praktickou spoluprací, která odstraní doposud existující finanční i časové břemeno v azylové oblasti.

Seznam použité literatury

Knihy

1. BADE, K. J. *Evropa v pohybu. Evropské migrace dvou staletí*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2005. 497 s. ISBN 80-7106-559-5.
2. BARŠOVÁ, A. – BARŠA, P. *Přistěhovalectví a liberální stát: Imigrační a integrační politiky v USA, západní Evropě a Česku*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2005. 308 s. ISBN 80-210-3875-6.
3. ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD. *Cizinci v České republice*. 1. vydání. Praha: Scientia, 2001. 183 s. ISBN 80-7223-652-0.
4. FREIOVÁ, M. *Uprchlická otázka a my*. 1. vydání. Praha: Občanský institut, 1993. 43 s. ISBN 80-900190-6-4.
5. JANÍČEK, L. – DRDLA, M. – RAIS, K. *Evropská unie: instituce, ekonomická, bezpečnostní a sociální politika*. 1. vydání. Praha: Computer Press, 2002. 302 s. ISBN 80-7226-819-8.
6. JÍLEK, D. *Odpověď mezinárodního práva na hromadné uprchlictví*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1996. 240 s. ISBN 80-210-1337-0.
7. JÍLEK, D. a kol. *Společný evropský azylový systém: procedurální směrnice*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2006. 214 s. ISBN 80-210-4058-0.
8. ORT, A. a kol. *Bezpečnost Evropy a Česká republika*. 1. vydání. Praha: Professional Publishing, 2005. 216 s. ISBN 80-86419-81-9.
9. PIKNA, B. *Evropská unie – vnitřní a vnější bezpečnost a ochrana základních práv (na pozadí boje proti mezinárodnímu terorismu)*. 1. vydání. Praha: Linde Praha, 2002. 473 s. ISBN 80-7201-383-1.
10. PIKNA, B. *Vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek v evropském právu (oblast policejní a justiční spolupráce)*. 4. dopracované, konsolidované vydání. Praha: Linde Praha, 2007. 511 s. ISBN 978-80-7201-686-0.
11. SVOBODA, P. *Úvod do evropského práva*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004. 236 s. ISBN 80-7179-857-6.
12. ŠATAVA, L. *Migrační procesy a české vystěhovalectví 19. století do USA*. 1. vydání. Praha: Univerzita Karlova, 1989. 163 s.
13. ŠIŠKOVÁ, T. *Menšiny a migranti v České republice: My a oni v multikulturní společnosti 21. století*. 1. vydání. Praha: Portál, 2001. 188 s. ISBN 80-7178-648-9.
14. ŠRAJEROVÁ, O. a kol. *Migrace, tolerance, integrace: otázky současného národnostního vývoje v zemích střední Evropy a v ČR v procesu evropského sjednocování: sborník z mezinárodní vědecké konference konané ve dnech 5. a 6.*

října 2004 ve Slezském ústavu Slezského zemského muzea v Opavě. 1. vydání. Opava: Slezský ústav Slezského zemského muzea, Praha: Informační kancelář Rady Evropy, 2004. 277 s. ISBN 80-86224-47-3.

15. ŠRAJEROVÁ, O. a kol. *Migrace, tolerance, integrace II: kultivace společnosti prostřednictvím vzdělávání a problémy integrace v současné společnosti: sborník z mezinárodní vědecké konference konané ve dnech 20. a 21. září 2005 ve Slezském ústavu Slezského zemského muzea v Opavě*. 1. vydání. Opava: Slezský ústav Slezského zemského muzea, Praha: Informační kancelář Rady Evropy, 2005. 392 s. ISBN 80-86224-51-1.

Elektronické publikace

16. ČLOVĚK V TÍSNĚ. *Uprchlíkem v Česku* [on-line]. Zář 2004. 32 s. [cit. 2008-01-15]. Dostupné z: http://aa.ecn.cz/img_upload/9e9f2072be82f3d69e3265f41fe9f28e/PINF_Azyl.pdf.
17. EVROPSKÁ KOMISE. *Generální ředitelství Justice a vnitřní záležitosti - Evropský fond pro uprchlíky* [on-line]. Srpen 2004. 3 s. [cit. 2008-03-12]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/justice_home/key_issues/refugee/refugee_1104_cs.pdf.
18. EVROPSKÁ KOMISE. *Rozpočet EU na rok 2007* [on-line]. 2007. 2 s. [cit. 2008-03-10]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/budget/library/publications/budget_in_fig/dep_eu_budg_2007_cs.pdf.
19. EVROPSKÝ FOND PRO UPRCHLÍKY. *Návrh ročního programu ČR 2007* [on-line]. 2007. 17 s. [cit. 2008-03-18]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/azyl/erf/program07.pdf>.
20. NEZÁVISLÉ SOCIÁLNĚ EKOLOGICKÉ HNUTÍ - NESEHNUTÍ, AMNESTY INTERNATIONAL ČR. *Analýza azylové politiky ČR* [on-line]. Duben 2004. 4 s. [cit. 2008-01-18]. Dostupné z: <http://uprchlik.ecn.cz/cz/doc/pap.rtf>.
21. MINISTERSTVO VNITRA ČR. *Vstup ČR do schengenu - Informace pro cizince* [on-line]. [cit. 2008-03-18]. Zář 2007. 2 s. Dostupné z: http://www.mvcr.cz/azyl/schengen/letak_cizinci_cz.pdf.
22. UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. *UNHCR's Annual Programme Budget 2007* [on-line]. 25.9.2006. 10 s. [cit. 2008-03-11]. Dostupné z: <http://www.unhcr.org/excom/EXCOM/4520d1ca2.pdf>.
23. UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *Global Appeal 2008-2009 - Central Europe and the Baltic States* [on-line]. November 2007. 4 s. [cit. 2008-03-10]. Dostupné z: <http://www.unhcr.org/publ/PUBL/474ac8e55.pdf>.
24. UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *States Parties to the Convention and the Protocol* [on-line]. November 2007. 5 s. [cit. 2008-03-30]. Dostupné z: <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3b73b0d63.pdf>.

25. UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, MEZIPARLAMENTNÍ UNIE. *Ochrana uprchlíků - Průvodce mezinárodním uprchlickým právem* [on-line]. 148 s. [cit. 2007-12-10]. Dostupné z: <http://www.unhcr.cz/ochrana/?cid=172>.

Legislativa

26. EVROPSKÁ KOMISE. *Zelená kniha EK o budoucím společném evropském azylovém systému* [on-line]. 6.6.2007. 15 s. [cit. 2008-01-08]. Dostupné z: <http://www.unhcr.cz/dokumenty/zelena-kniha-ek.pdf>.
27. EVROPSKÁ SPOLEČENSTVÍ. *Smlouva o Evropské unii* [on-line]. 7.2.1992. 136 s. [cit. 2007-12-18]. Dostupné z: <http://www.euroskop.cz/admin/gallery/30/6207d6a7a778b98387a4c41360de3477.pdf>.
28. EVROPSKÁ SPOLEČENSTVÍ. *Smlouva o Evropské unii ve znění Amsterdamské smlouvy* [on-line]. 2.10.1997. 51 s. [cit. 2007-12-15]. Dostupné z: <http://www.euroskop.cz/admin/gallery/30/c08735291176a7951a518b5240a67a68.pdf>.
29. PARLAMENT ČR. *Zákon č. 57/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů* [on-line]. 27.1.2005. [cit. 2008-01-07]. Dostupné z: http://abonent.lexdata.cz/lexdata/sb_free.nsf/0/C12571D20046A0B2C1256F9E003F7C7.
30. PARLAMENT ČR. *Zákon č. 150/1996 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 123/1992 Sb., o pobytu cizinců na území ČSFR, zákon č. 216/1991 Sb., o cestovních dokladech a cestování do zahraničí a zákon č. 498/1990 Sb., o uprchlících* [on-line]. 26.4.1996. [cit. 2008-01-05]. Dostupné z: http://abonent.lexdata.cz/lexdata/sb_free.nsf/0/C12571D20046A0B2C12566D4007472D8.
31. PARLAMENT ČR. *Zákon č. 317/1993 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 498/1990 Sb., o uprchlících* [on-line]. 8.12.1993. [cit. 2008-01-06]. Dostupné z: http://abonent.lexdata.cz/lexdata/sb_free.nsf/0/C12571D20046A0B2C12566D400741865.
32. PARLAMENT ČR. *Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky* [on-line]. 11.11.1999. [cit. 2008-01-07]. Dostupné z: http://abonent.lexdata.cz/lexdata/sb_free.nsf/0/C12571D20046A0B2C125684D0045538E.
33. PARLAMENT ČR. *Zákon č. 350/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony* [on-line]. 5.8.2005. [cit. 2008-01-07]. Dostupné z:

http://abonent.lexdata.cz/lexdata/sb_free.nsf/0/C12571D20046A0B2C125707A00490D74.

34. PARLAMENT ČR. *Zákon č. 498/1990 Sb., o uprchlících* [on-line]. 16.11.1990. [cit. 2008-01-06]. Dostupné z: http://abonent.lexdata.cz/lexdata/sb_free.nsf/0/C12571D20046A0B2C12566D400738038.
35. RADA EU. *Nařízení Rady (ES) č. 2725/2000 z 11. prosince 2000 o zřízení „Eurodac“ pro porovnání otisků prstů za účelem účinného použití Dublinské úmluvy* [on-line]. 11.12.2000. 10 s. [cit. 2008-01-03]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:19:04:32000R2725:CS:PDF>.
36. RADA EU. *Nařízení Rady (ES) č. 343/2003 ze dne 18. února 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států* [on-line]. 18.2.2003. 17 s. [cit. 2008-01-03]. Dostupné z: http://www.mvcr.cz/azyl/azyl/nres343_03.pdf.
37. RADA EU. *Rozhodnutí Rady 2004/904/ES* [on-line]. 2.12.2004. 39 s. [cit. 2008-03-10]. Dostupné z: http://www.mvcr.cz/azyl/erf/rozhodnuti2004_904es.pdf.
38. RADA EU. *Směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka* [on-line]. 1.12.2005. 22 s. [cit. 2008-01-06]. Dostupné z: http://www.unhcr.cz/dokumenty/proceduralni_smernice.pdf.
39. RADA EVROPY. *Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod* [on-line]. 4.11.1950. 36 s. [cit. 2007-12-18]. Dostupné z: <http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/82E3CE7F-5D3D-46EB-8C13-4F3262F9E20B/0/CzechTch%C3%A8que.pdf>.
40. VALNÉ SHROMÁŽDĚNÍ OSN. *Protokol týkající se právního postavení uprchlíků* [on-line]. 31.1.1967. 14 s. [cit. 2007-12-18]. Dostupné z: <http://www.osn.cz/dokumenty-osn/soubory/uprchlici.pdf>.
41. VALNÉ SHROMÁŽDĚNÍ OSN. *Úmluva o právním postavení uprchlíků* [on-line]. 28.7.1951. 14 s. [cit. 2007-12-18]. Dostupné z: <http://www.osn.cz/dokumenty-osn/soubory/uprchlici.pdf>.
42. VALNÉ SHROMÁŽDĚNÍ OSN. *Všeobecná deklarace lidských práv - Rezoluce č. 217/III A* [on-line]. 10.12.1948. 6 s. [cit. 2007-12-18]. Dostupné z: <http://www.osn.cz/dokumenty-osn/soubory/vseobecna-deklarace-lidskych-prav.pdf>.

Zdroje sítě WWW

43. ACHIRON, M. UNHCR. *Útok na „nadčasovou“ dohodu* [online]. 2007. [cit. 2007-12-18]. Dostupné z: <http://www.unhcr.cz/ochrana/?cid=161>.

44. ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD. *Azylové řízení a azylanti* [on-line]. 26.3.2008. [cit. 2008-04-07]. Dostupné z: http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/kapitola/ciz_rizeni_azyl.
45. ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD. *Nelegální migrace - Datové údaje* [on-line]. 17.8.2007. [cit. 2008-02-07]. Dostupné z: http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/datove_udaje/ciz_nelegalni_migrace.
46. ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD. *Nelegální migrace - Datové údaje* [on-line]. 17.8.2007. [cit. 2008-02-20]. Dostupné z: [http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/t/42004427F8/\\$File/c09s04t.pdf](http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/t/42004427F8/$File/c09s04t.pdf).
47. ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD. *Počet cizinců v ČR* [on-line]. 28.1.2008. [cit. 2008-02-20]. Dostupné z: http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/kapitola/ciz_pocet_cizincu.
48. EUROPA. *Justice and Home Affairs - Funding - The European Refugee Fund* [on-line]. February 2007. [cit. 2008-03-15]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/justice_home/funding/refugee/funding_refugee_en.htm.
49. EUROSOP. *Rozšiřování Schengenu po roce 2008* [on-line]. 2007. [cit. 2008-03-27]. Dostupné z: <http://www.euroskop.cz/57771/120768/clanek/rozsirovanischengenu-rozsirovani-schengenu-po-roce-2008/>.
50. EUROSTAT. *Europa - Eurostat - Data Navigation Tree* [on-line]. [cit. 2008-03-15]. Dostupné z: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=cac15130>.
51. EUROSTAT. *Europa - Eurostat - Data navigation Tree* [on-line]. [cit. 2008-03-27]. Dostupné z: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=cac14096>.
52. IDNES.CZ. *Přistěhovalci rozpoutali násilí ve Francii* [on-line]. 3.1.2006. [cit. 2008-03-29]. Dostupné z: http://zpravy.idnes.cz/prilohy.asp?r=prilohy&c=A051107_104603_prilohy_miz.
53. MIGRACEONLINE. *Nový německý zákon potvrzuje, že je Německo přistěhovaleckou zemí* [on-line]. 25.1.2005. [cit. 2008-03-24]. Dostupné z: <http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=1955289>.
54. MINISTERSTVO VNITRA ČR. *Azyl a migrace* [on-line]. 2005. [cit. 2008-01-07]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/azyl/azyl.html>.
55. MINISTERSTVO VNITRA ČR. *Azyl a migrace - Imigrace* [on-line]. 2005. [cit. 2008-01-07]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/azyl/migrace.html#zasadyp>.
56. MINISTERSTVO VNITRA ČR. *Azyl a migrace - Imigrace* [on-line]. 2005. [cit. 2008-01-15]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/azyl/migrace.html>.

57. MINISTERSTVO VNITRA ČR. *Odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra* [on-line]. 2005. [cit. 2008-03-10]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/ministerstvo/oamp.html>.
58. MINISTERSTVO VNITRA ČR. *Odbor azylové a migrační politiky - Statistiky uprchlíků* [on-line]. 1.2.2008. [cit. 2008-02-24]. Dostupné z: http://www.mvcr.cz/statistiky/2007/uprch2007/8zpm_2007.html.
59. MINISTERSTVO VNITRA ČR. *Odbor azylové a migrační politiky - Statistiky uprchlíků* [on-line]. [cit. 2008-02-26]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/statistiky/azyl.html>.
60. MINISTERSTVO VNITRA ČR. *Ředitelství služby cizinecké policie* [on-line]. 2005. [cit. 2008-02-28]. Dostupné z: http://www.mvcr.cz/rs_atlantic/project/article.php?id=48965.
61. MINISTERSTVO VNITRA ČR. *Schengenská spolupráce a ochrana státních hranic* [on-line]. 2005. [cit. 2008-02-27]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/azyl/schengen.html>.
62. MINISTERSTVO VNITRA ČR. *Vstup ČR do Schengenu - Informace pro cizince* [on-line]. [cit. 2008-02-27]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/azyl/schengen.html>.
63. POLICEJNÍ AKADEMIE ČR. *Dokument ze zasedání Evropské Rady konané ve dnech 15. a 16. října 1999 v Tampere* [on-line]. 2005. [cit. 2007-12-18]. Dostupné z: http://www.polac.cz/eu/zased_er.html.
64. UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *Basic Facts* [on-line]. 2008. [cit. 2008-03-11]. Dostupné z: <http://www.unhcr.org/basics.html>.
65. UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *Základní informace* [on-line]. 2007. [cit. 2008-03-11]. Dostupné z: <http://www.unhcr.cz/zakladni/?cid=34>.
66. UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *Základní informace* [on-line]. 2007. [cit. 2008-03-11]. Dostupné z: <http://www.unhcr.cz/zakladni/?cid=49>.
67. UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *Uprchlíci v České republice* [on-line]. 2007. [cit. 2008-01-06]. Dostupné z: <http://www.unhcr.cz/uprchlicicr/?cid=84>.
68. UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *Uprchlíci v České republice* [on-line]. 2007. [cit. 2008-03-05]. Dostupné z: <http://www.unhcr.cz/uprchlicicr/?cid=410>.

Seznam zkratek

atd.	a tak dále
CEAS	Common European Asylum System Společný evropský azylový systém
CIREA	Centre for Information, Discussion and Exchange on Asylum Středisko pro informace, diskusi a výměnu informací v záležitostech azylu
cit.	citace
č.	číslo
ČR	Česká republika
ČSÚ	Český statistický úřad
ECHR	European Convention on Human Rights Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod
EOS	Evropské obranné společenství
EPS	Evropské politické společenství Evropská politická spolupráce
ES	Evropská společenství
EU	Evropská unie
EUR	euro
EURASIL	European Network of Asylum Practitioners Síť EU pro odborníky pracující v terénu v oblasti azylových záležitostí
EURODAC	European Dactylographic Comparison System Evropská databáze otisků prstů
EUROPOL	European Police Office Evropský policejní úřad
EUROSTAT	Statistical Office of the European Communities Evropský statistický úřad
IPU	Inter-Parliamentary Union Meziparlamentní unie

JEA	Jednotný evropský akt
MV ČR	Ministerstvo vnitra České republiky
např.	například
OAS	Organization of American States Organizace amerických států
OAU	Organization of African Unity Organizace africké jednoty
OSN	Organizace spojených národů
s.	strana
SES	Smlouva o založení Evropského společenství
SEU	Smlouva o Evropské unii
SIS	Schengenský informační systém
SIS II	Schengenský informační systém druhé generace
tzv.	takzvaný
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky
USD	americký dolar
ZEU	Západoevropská unie

Prohlášení o využití výsledků diplomové práce

Prohlašuji, že

- byla jsem seznámena s tím, že na mou diplomovou práci se plně vztahuje zákon č. 121/2000 Sb. – autorský zákon, zejména § 35 – užití díla v rámci občanských a náboženských obřadů, v rámci školních představení a užití díla školního a § 60 – školní dílo,
- beru na vědomí, že Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava (dále jen VŠB-TUO) má právo nevýdělečně ke své vnitřní potřebě diplomovou práci užít (§ 35 odst. 3),
- souhlasím s tím, že jeden výtisk diplomové práce bude uložen v Ústřední knihovně VŠB-TUO k prezenčnímu nahlédnutí a jeden výtisk bude uložen u vedoucího diplomové práce. Souhlasím s tím, že údaje o diplomové práci, obsažené v Záznamu o závěrečné práci, umístěném v příloze mé diplomové práce, budou zveřejněny v informačním systému VŠB-TUO,
- bylo sjednáno, že s VŠB-TUO, v případě zájmu z její strany, uzavřu licenční smlouvu s oprávněním užít dílo v rozsahu § 12 odst. 4 autorského zákona,
- bylo sjednáno, že užít své dílo – diplomovou práci nebo poskytnout licenci k jejímu využití mohu jen se souhlasem VŠB-TUO, která je oprávněna v takovém případě ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které byly VŠB-TUO na vytvoření díla vynaloženy (až do jejich skutečné výše).

V Ostravě dne.....

.....
jméno a příjmení studenta

Adresa trvalého pobytu studenta:

.....

Seznam příloh

- Příloha č. 1** Státy, které přistoupily k Úmluvě o právním postavení uprchlíků z roku 1951 a/nebo k Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků z roku 1967
- Příloha č. 2** Struktura Odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra ČR
- Příloha č. 3** Vzor žádosti o udělení mezinárodní ochrany na území České republiky
- Příloha č. 4** Průběh řízení o udělení azylu v České republice
- Příloha č. 5** Mapa schengenského prostoru k 21. prosinci 2007
- Příloha č. 6** Rozpočet Úřadu Vysokého komisaře pro uprchlíky OSN pro vybrané evropské státy na rok 2007 s výhledem na roky 2008 a 2000

Příloha č. 1 Státy, které přistoupily k Úmluvě o právním postavení uprchlíků z roku 1951 a/nebo k Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků z roku 1967

States Parties to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol

Date of entry into force:
22 April 1954 (Convention)
4 October 1967 (Protocol)

As of 1 November 2007

Total number of States Parties to the 1951 Convention:	144
Total number of States Parties to the 1967 Protocol:	144
States Parties to both the Convention and Protocol:	141
States Parties to one or both of these instruments:	147

States Parties to the 1951 Convention only:
Madagascar, Monaco, Saint Kitts and Nevis

States Parties to the 1967 Protocol only:
Cape Verde, United States of America, Venezuela

Most recent ratification:

Montenegro	10 Oct 2006 d	10 Oct 2006 d
------------	---------------	---------------

Country	Convention	Protocol
Afghanistan	30 Aug 2005 a	30 Aug 2005 a
Albania	18 Aug 1992 a	18 Aug 1992 a
Algeria	21 Feb 1963 d	08 Nov 1967 a
Angola	23 Jun 1981 a	23 Jun 1981 a
Antigua and Barbuda	07 Sep 1995 a	07 Sep 1995 a
Argentina	15 Nov 1961 a	06 Dec 1967 a
Armenia	06 Jul 1993 a	06 Jul 1993 a
Australia	22 Jan 1954 a	13 Dec 1973 a
Austria	01 Nov 1954 r	05 Sep 1973 a
Azerbaijan	12 Feb 1993 a	12 Feb 1993 a
Bahamas	15 Sep 1993 a	15 Sep 1993 a
Belarus	23 Aug 2001 a	23 Aug 2001 a
Belgium	22 Jul 1953 r	08 Apr 1969 a
Belize	27 Jun 1990 a	27 Jun 1990 a
Benin	04 Apr 1962 d	06 Jul 1970 a
Bolivia	09 Feb 1982 a	09 Feb 1982 a
Bosnia and Herzegovina	01 Sep 1993 d	01 Sep 1993 d
Botswana	06 Jan 1969 a	06 Jan 1969 a
Brazil	16 Nov 1960 r	07 Apr 1972 a
Bulgaria	12 May 1993 a	12 May 1993 a
Burkina Faso	18 Jun 1980 a	18 Jun 1980 a
Burundi	19 Jul 1963 a	15 Mar 1971 a
Cambodia	15 Oct 1992 a	15 Oct 1992 a
Cameroon	23 Oct 1961 d	19 Sep 1967 a
Canada	04 Jun 1969 a	04 Jun 1969 a
Cape Verde		09 Jul 1987 a

Country	Convention	Protocol
Central African Republic	04 Sep 1962 d	30 Aug 1967 a
Chad	19 Aug 1981 a	19 Aug 1981 a
Chile	28 Jan 1972 a	27 Apr 1972 a
China	24 Sep 1982 a	24 Sep 1982 a
Colombia	10 Oct 1961 r	04 Mar 1980 a
Congo	15 Oct 1962 d	10 Jul 1970 a
Congo, Democratic Republic of	19 July 1965 a	13 Jan 1975 a
Costa Rica	28 Mar 1978 a	28 Mar 1978 a
Côte d'Ivoire	08 Dec 1961 d	16 Feb 1970 a
Croatia	12 Oct 1992 d	12 Oct 1992 d
Cyprus	16 May 1963 d	09 Jul 1968 a
Czech Republic	11 May 1993 d	11 May 1993 d
Denmark	04 Dec 1952 r	29 Jan 1968 a
Djibouti	09 Aug 1977 d	09 Aug 1977 d
Dominica	17 Feb 1994 a	17 Feb 1994 a
Dominican Republic	04 Jan 1978 a	04 Jan 1978 a
Ecuador	17 Aug 1955 a	06 Mar 1969 a
Egypt	22 May 1981 a	22 May 1981 a
El Salvador	28 Apr 1983 a	28 Apr 1983 a
Equatorial Guinea	07 Feb 1986 a	07 Feb 1986 a
Estonia	10 Apr 1997 a	10 Apr 1997 a
Ethiopia	10 Nov 1969 a	10 Nov 1969 a
Fiji	12 Jun 1972 d	12 Jun 1972 d
Finland	10 Oct 1968 a	10 Oct 1968 a
France	23 Jun 1954 r	03 Feb 1971 a
Gabon	27 Apr 1964 a	28 Aug 1973 a
Gambia	07 Sep 1966 d	29 Sep 1967 a
Georgia	09 Aug 1999 a	09 Aug 1999 a
Germany	01 Dec 1953 r	05 Nov 1969 a
Ghana	18 Mar 1963 a	30 Aug 1968 a
Greece	05 Apr 1960 r	07 Aug 1968 a
Guatemala	22 Sep 1983 a	22 Sep 1983 a
Guinea	28 Dec 1965 d	16 May 1968 a
Guinea-Bissau	11 Feb 1976 a	11 Feb 1976 a
Haiti	25 Sep 1984 a	25 Sep 1984 a
Holy See	15 Mar 1956 r	08 Jun 1967 a
Honduras	23 Mar 1992 a	23 Mar 1992 a
Hungary	14 Mar 1989 a	14 Mar 1989 a
Iceland	30 Nov 1955 a	26 Apr 1968 a
Iran, Islamic Republic of	28 Jul 1976 a	28 Jul 1976 a
Ireland	29 Nov 1956 a	06 Nov 1968 a
Israel	01 Oct 1954 r	14 Jun 1968 a
Italy	15 Nov 1954 r	26 Jan 1972 a
Jamaica	30 Jul 1964 d	30 Oct 1980 a
Japan	03 Oct 1981 a	01 Jan 1982 a
Kazakhstan	15 Jan 1999 a	15 Jan 1999 a
Kenya	16 May 1966 a	13 Nov 1981 a
Kyrgyzstan	08 Oct 1996 a	08 Oct 1996 a
Korea, Republic of	03 Dec 1992 a	03 Dec 1992 a
Latvia	31 Jul 1997 a	31 Jul 1997 a
Lesotho	14 May 1981 a	14 May 1981 a
Liberia	15 Oct 1964 a	27 Feb 1980 a
Liechtenstein	08 Mar 1957 r	20 May 1968 a
Lithuania	28 Apr 1997 a	28 Apr 1997 a
Luxembourg	23 Jul 1953 r	22 Apr 1971 a
Macedonia, The Former Yugoslav Republic of	18 Jan 1994 d	18 Jan 1994 d
Madagaskar	18 Dec 1967 a	
Malawi	10 Dec 1987 a	10 Dec 1987 a
Mali	02 Feb 1973 d	02 Feb 1973 a

Country	Convention	Protocol
Malta	17 Jun 1971 a	15 Sep 1971 a
Mauritania	05 May 1987 a	05 May 1987 a
Mexico	07 Jun 2000 a	07 Jun 2000 a
Moldova, Republic of	31 Jan 2002 a	31 Jan 2002 a
Monaco	18 May 1954 a	
Morocco	07 Nov 1956 d	20 Apr 1971 a
Mozambique	16 Dec 1983 a	01 May 1989 a
Namibia	17 Feb 1995 a	17 Feb 1995 a
Netherlands	03 May 1956 r	29 Nov 1968 a
New Zealand	30 Jun 1960 a	06 Aug 1973 a
Nicaragua	28 Mar 1980 a	28 Mar 1980 a
Niger	25 Aug 1961 d	02 Feb 1970 a
Nigeria	23 Oct 1967 a	02 May 1968 a
Norway	23 Mar 1953 r	28 Nov 1967 a
Panama	02 Aug 1978 a	02 Aug 1978 a
Papua New Guinea	17 Jul 1986 a	17 Jul 1986 a
Paraguay	01 Apr 1970 a	01 Apr 1970 a
Peru	21 Dec 1964 a	15 Sep 1983 a
Philippines	22 Jul 1981 a	22 Jul 1981 a
Poland	27 Sep 1991 a	27 Sep 1991 a
Portugal	22 Dec 1960 a	13 Jul 1976 a
Romania	07 Aug 1991 a	07 Aug 1991 a
Russian Federation	02 Feb 1993 a	02 Feb 1993 a
Rwanda	03 Jan 1980 a	03 Jan 1980 a
Saint Kitts and Nevis	01 Feb 2002 a	
Saint Vincent and the Grenadines	03 Nov 1993 a	03 Nov 2003 a
Samoa	21 Sep 1988 a	29 Nov 1994 a
Sao Tome and Principe	01 Feb 1978 a	01 Feb 1978 a
Senegal	02 May 1963 d	03 Oct 1967 a
Serbia	12 Mar 2001 d	12 Mar 2001 d
Seychelles	23 Apr 1980 a	23 Apr 1980 a
Sierra Leone	22 May 1981 a	22 May 1981 a
Slovakia	04 Feb 1993 d	04 Feb 1993 d
Slovenia	06 Jul 1992 d	06 Jul 1992 d
Solomon Islands	28 Feb 1995 a	12 Apr 1995 a
Somalia	10 Oct 1978 a	10 Oct 1978 a
South Africa	12 Jan 1996 a	12 Jan 1996 a
Spain	14 Aug 1978 a	14 Aug 1978 a
Sudan	22 Feb 1974 a	23 May 1974 a
Suriname	29 Nov 1978 d	29 Nov 1978 d
Swaziland	14 Feb 2000 a	28 Jan 1969 a
Sweden	26 Oct 1954 r	04 Oct 1967 a
Switzerland	21 Jan 1955 r	20 May 1968 a
Tajikistan	07 Dec 1993 a	07 Dec 1993 a
Tanzania, United Republic of	12 May 1964 a	04 Sep 1968 a
Timor-Leste	07 May 2003 a	07 May 2003 a
Togo	27 Feb 1962 d	01 Dec 1969 a
Trinidad and Tobago	10 Nov 2000 a	10 Nov 2000 a
Tunisia	24 Oct 1957 d	16 Oct 1968 a
Turkey	30 Mar 1962 r	31 Jul 1968 a
Turkmenistan	02 Mar 1998 a	2 Mar 1998 a
Tuvalu	07 Mar 1986 d	07 Mar 1986 d
Uganda	27 Sep 1976 a	27 Sep 1976 a
Ukraine	10 Jun 2002 a	04 Apr 2002 a
United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland	11 Mar 1954 r	04 Sep 1968 a
United States of America		01 Nov 1968 a
Uruguay	22 Sep 1970 a	22 Sep 1970 a
Venezuela		19 Sep 1986 a

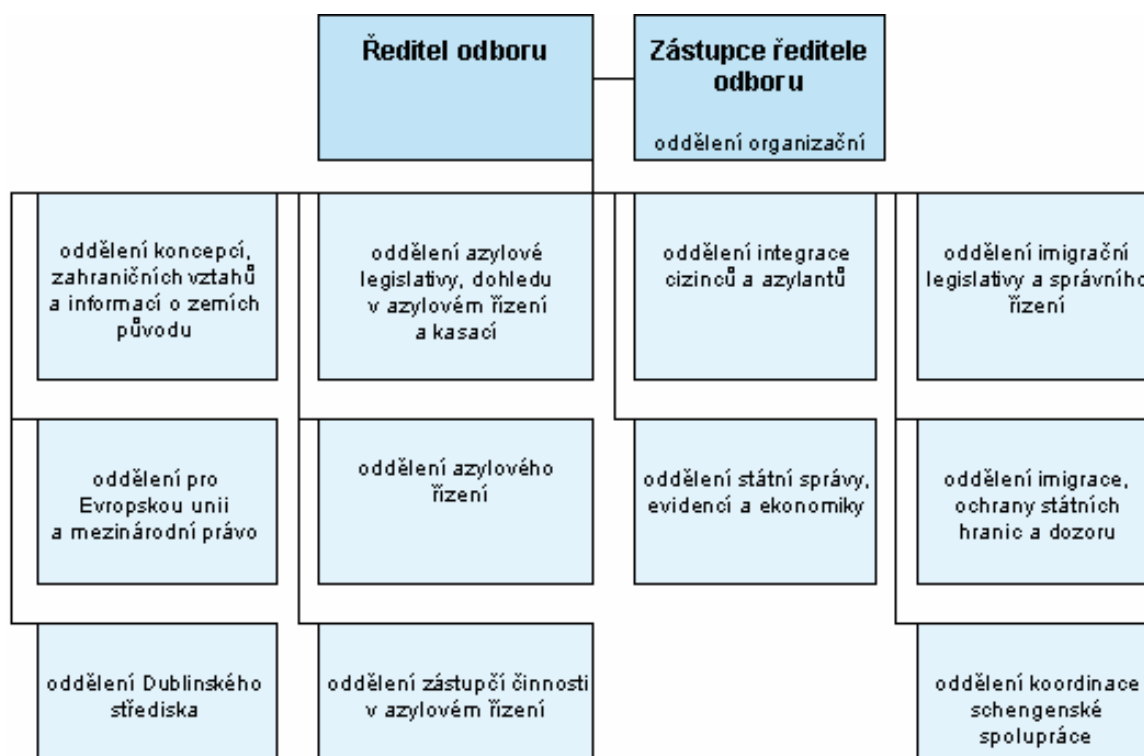
Country	Convention	Protocol
Yemen	18 Jan 1980 a	18 Jan 1980 a
Zambia	24 Sep 1969 d	24 Sep 1969 a
Zimbabwe	25 Aug 1981 a	25 Aug 1981 a

Notes:

- (a) Accession
- (s) Succession
- (r) Ratification

Zdroj: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/protect/opendoc.pdf?tbl=PROTECTION&id=3b73b0d63>.

Příloha č. 2 Struktura Odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra ČR



Zdroj: <http://www.mvcr.cz/ministerstvo/oamp.html>.

Příloha č. 3 Vzor žádosti o udělení mezinárodní ochrany na území České republiky

Razítko přijímacího střediska

Foto
(3,5 x 4,5)

Evidenční číslo

Žádost

1. a) jméno:
b) příjmení:
c) dřívější příjmení (všechna):
2. Datum a místo (stát) narození:
3. Pohlaví:
4. Státní občanství: a) v den narození:
b) současné/současná (uved'te všechna):
c) nemáte-li žádné, uved'te důvody:
5. Národnost/etnická příslušnost, ke které se hlásíte:
6. a) jméno otce:
b) příjmení otce:
c) datum a místo narození otce:
7. a) jméno matky:
b) příjmení matky:
c) datum a místo narození matky:
8. V jakých jazycích jste schopen se dorozumět?
9. Rodinný stav:
10. Počet osob, ke kterým máte vyživovací povinnost:
11. a) děti do 18 let, jejichž jménem žádáte o udělení mezinárodní ochrany, (jméno a příjmení, datum a místo narození, národnost, státní příslušnost a rodinný poměr):
b) uved'te jména a příjmení, data a místa narození a rodinný poměr dalších rodinných příslušníků, kteří současně s Vámi žádají o udělení mezinárodní ochrany na území České republiky:
c) ostatní členové rodiny, kteří se zdržují mimo území České republiky, (místo jejich pobytu a ostatní údaje jako u písmene a):
d) příbuzní nebo známí, kteří pobývají na území České republiky, s jejichž pomocí po dobu řízení o udělení mezinárodní ochrany počítáte:
12. Uved'te místa (stát, obec, ulice) a délku pobytu, kde jste se zdržoval posledních 10 let před příchodem do České republiky:
13. Uved'te, kterými doklady v současné době disponujete:
a) cestovní pas a vízum (druh, číslo, platnost do):
b) jiné doklady totožnosti (druh, číslo, platnost do):
14. Náboženské vyznání:
15. Jste sám nebo některý člen rodiny členem politické strany nebo jiné organizace:
16. Kdy a kde jste vykonával vojenskou službu:
17. Nejvyšší dosažené vzdělání: Doklady o vzdělání:
18. Povolání
a) odborné předpoklady k výkonu povolání:
b) dosavadní pracovní zařazení (delší jeden rok) a dobu jeho trvání:

19. a) máte v současné době finanční prostředky (výše a měna):
b) máte movitý nebo nemovitý majetek (jaký a kde):
c) máte nárok na důchod nebo jinou sociální dávku (jakou, kde):
d) dostáváte materiální pomoc (jakou, od koho):
20. Kdy a z jakého důvodu jste opustil svou vlast:
Uveďte, kdy a kde jste se zdržoval od doby opuštění své vlasti do příjezdu do České republiky:
21. Pobýval jste po odchodu z vlasti v jiném členském státu Evropské unie? Pokud ano, uveďte, ve kterých členských státech Evropské unie jste pobýval (stát, obec, ulice), délku a účel pobytu, povolení, na základě kterého jste na území tohoto státu pobýval (druh, doba platnosti).
22. Opustil jste území členských států Evropské unie? Pokud ano, uveďte, kdy jste území členských států Evropské unie opustil, do kterého státu jste cestoval a kdy jste se na území členských států Evropské unie vrátil. Popište průběh cesty.
23. Z jakých důvodů žádáte o udělení mezinárodní ochrany?
24. Zůstali ve Vaší vlasti příbuzní, vůči nimž máte závazky:
25. Kdy, kde a jakým způsobem jste vstoupil na území České republiky:
26. Kdy, kde a jakým způsobem jste vstoupil na území členských států Evropské unie?
27. a) přes území kterých států jste do České republiky cestoval:
b) jak dlouho jste se zdržoval na území těchto států:
28. Uveďte, zda je Česká republika Vaším cílovým státem nebo pouze tranzitním, popište své představy o řešení Vaší situace:
29. Byl jste již v České republice, kdy a z jakého důvodu:
30. Navázal jste po dobu svého pobytu v cizině spojení se zastupitelským úřadem Vaší vlasti (kde, kdy, z jakého důvodu a s jakým výsledkem):
31. Žádal jste již o udělení azylu nebo o udělení mezinárodní ochrany, jestliže ano (kde, kdy, s jakým výsledkem):
32. Bylo nebo je proti Vám vedeno trestní stíhání (kdy, kde, z jakého důvodu a s jakým výsledkem):
33. Čeho se obáváte v případě návratu do vlasti:
34. Jaký je Váš zdravotní stav:
35. Rozveďte na samostatném listu, který je nedílnou součástí žádosti o udělení mezinárodní ochrany, důvody, pro které žádáte o udělení mezinárodní ochrany v České republice, a jiné důležité okolnosti, které mohou osvědčit důvody k podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany.

Potvrzuji, že jsem byl poučen o svých právech a povinnostech po dobu pobytu na území České republiky, a to včetně práva kdykoliv se obrátit o pomoc na Úřad Vysokého komisaře Organizace spojených národů pro uprchlíky a kontaktovat další organizace zabývající se ochranou zájmů uprchlíků.

V.....dne.....

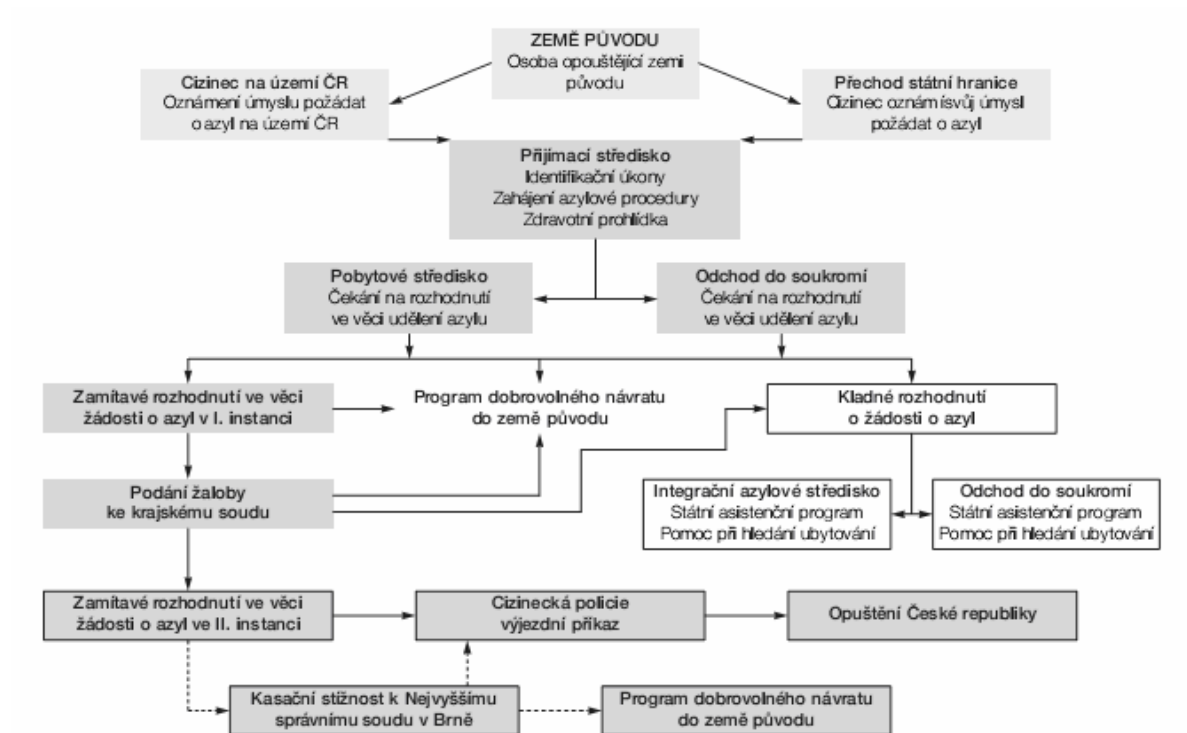
.....
podpis žadatele
o udělení azylu

.....
podpis tlumočníka

.....
podpis oprávněného
pracovníka ministerstva

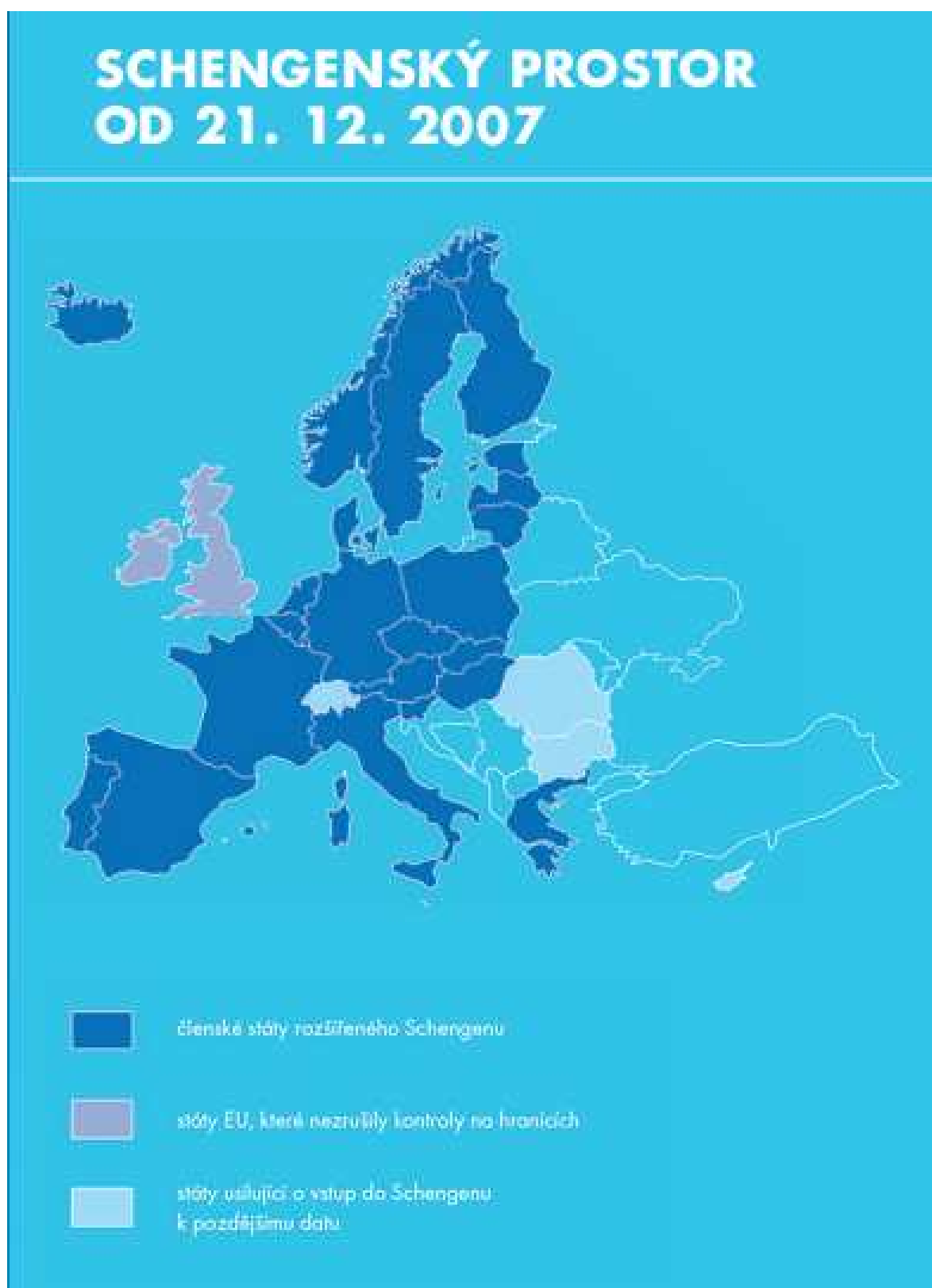
Zdroj: http://www.unhcr.cz/dokumenty/zakon_o_azylu.pdf.

Příloha č. 4 Průběh řízení o udělení azylu v České republice



Zdroj: http://aa.ecn.cz/img_upload/9e9f2072be82f3d69e3265f41fe9f28e/PINF_Azyl.pdf.

Příloha č. 5 Mapa schengenského prostoru k 21. prosinci 2007



Zdroj: http://www.mvcr.cz/azyl/schengen/letak_cizinci_cz.pdf.

Příloha č. 6 Rozpočet Úřadu Vysokého komisaře pro uprchlíky OSN pro vybrané evropské státy na rok 2007 s výhledem na roky 2008 a 2009

Budget (USD)					
Country	2007			2008	2009
	Annual Programme Budget	Supp. Programme Budget	Total	Annual Programme Budget	Annual Programme Budget
Bulgaria	846,372	0	846,372	769,887	707,932
Cyprus	710,813	0	710,813	812,369	812,370
Czech Republic	420,643	0	420,643	363,526	367,426
Hungary	2,060,516	0	2,060,516	2,365,178	2,369,277
Poland	807,938	0	807,938	827,981	718,797
Romania	979,681	0	979,681	870,022	796,770
Slovakia	496,666	0	496,666	515,324	469,615
Slovenia	194,000	0	194,000	184,299	184,299
Turkey	6,716,171	1,489,621	8,205,792	5,535,009	6,059,897
Regional activities	240,000	0	240,000	100,000	210,000
Total	13,472,800	1,489,621	14,962,421	12,343,595	12,696,383

Zdroj: <http://www.unhcr.org/publ/PUBL/474ac8e55.pdf>.